

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

**La reforma de la seguridad social:
el nuevo modelo de gestión pública en el BPS**

José Kechichián

2002

INDICE

INTRODUCCIÓN	6
Objetivos	8
1. MARCO TEORICO	9
1.1. Cambios y desafíos	9
1.2. La administración pública tradicional	9
1.3. Elección Pública (<i>Public Choice</i>)	11
1.4. Nueva Gestión Pública (<i>New Public Management</i>)	12
1.5. Rasgos que caracterizan la Nueva Gestión Pública:	13
1.6. Un nuevo diseño organizacional	13
1.7. El funcionario como servidor público	14
1.8. Límites y posibilidades del marco teórico	19
2. LA REFORMA DEL ESTADO	21
2.1. Reforma del Estado y Reforma de la Administración Pública	21
2.2. Primeros diagnósticos de la Administración Pública	21
2.3. El Informe de Oscar Oszlack	22
2.4. El Análisis de las Políticas Públicas	23
2.5. Proyecto de mejora de gestión de la administración pública	25
2.5.1. Descripción del Proyecto	25
2.5.2. Aparato administrativo	26
2.5.3. Calificar los recursos humanos	27
2.5.4. Cambio cultural	27
2.5.5. Medidas iniciales	27
2.5.6. Bases legales de la Reforma del Estado	28
3. CRISIS Y REFORMA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL	30
3.1. Síntomas de la crisis del sistema previsional	30
3.2. El Acto Institucional N° 9	30
3.3. Evolución del Sistema de Seguridad Social.	31

3.4. El nuevo régimen previsional	32
3.5. Cambios introducidos por la ley 16.713	33
3.5.1. Primer nivel: Régimen de solidaridad intergeneracional.	33
3.5.2. Segundo nivel: Régimen de ahorro individual obligatorio.	33
3.6. Modificaciones importantes	34
3.7. Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP)	35
3.8. Posibilidades de desarrollo de inversiones	36
3.9. Un cambio profundo	37
4. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TRADICIONAL EN EL BPS	38
4.1. Diagnóstico de la gestión del BPS	38
4.2. Objetivos planteados a partir del diagnóstico:	39
4.3. Las exigencias del nuevo marco legal	40
4.3.1. Nuevo marco jurídico y adaptación del BPS en las siguientes áreas:	40
4.3.2. La Mejora de los servicios	41
4.4. El rol del Estado en la reforma previsional	41
4.5. El diseño del nuevo modelo de gestión	42
4.6. Definición de la misión del BPS	42
4.8. Plan Estratégico 2000-2004	44
5. RESULTADOS DEL PROCESO DE CAMBIO EN EL BPS	45
5.1. Pensamiento estratégico	45
5.2. Flexibilidad para adaptarse a los futuros cambios en las responsabilidades administrativas del BPS	46
5.2.1. Registro de Historia Laboral	46
5.2.2. Gestión de Afiliaciones	46
5.2.3. Afiliación mutua	47
5.2.4. Régimen de ahorro individual obligatorio	47
5.2.5. Asignación Familiar para hogares de menores ingresos	47
5.2.6. Recaudación nominativa de aportes	48

5.3. Simplificación de procesos y control y coordinación de los trabajos en las distintas etapas de los procesos	48
5.3.1. Atención al cliente	48
5.3.2. Mejora de la administración tributaria	48
5.3.3. Fiscalización y cobros	49
5.3.4. Registro de contribuyentes y empresas	49
5.3.5. Control y eficiencia en el otorgamiento de pasividades	50
5.4. Clara división y definición de responsabilidades de las distintas áreas	50
5.5. Calidad de atención a los diversos clientes.	50
5.6. Especialización del personal, para la administración de múltiples beneficios	51
5.6.1. El programa VIF –SIDA –ETS	51
5.6.2. Medicina ocupacional	51
5.6.3. Extensión del Sistema de Cuentas Personales en los organismos públicos	52
5.6.4. Prestaciones sociales	52
5.7. Capacidad de innovación tecnológica y preparación de los recursos humanos	53
5.8. Tercerización de actividades	54
5.9. Descentralización de la gestión con eficiencia.	55
5.10. Comunicaciones externas e internas	55
6. TEMAS PENDIENTES	57
6.1. Pensamiento estratégico	57
6.1.1. Problemas del marco legal y a nivel organizacional	57
6.2. Flexibilidad para adaptarse a los futuros cambios	58
6.2.1. Diseño de Políticas Públicas	58
6.3. Simplificación de procesos y control y coordinación de las actividades en las distintas etapas	60
6.4. Clara división y definición de responsabilidades de las distintas áreas	60
6.5. Calidad de atención a los diversos clientes	61
6.6. Especialización del personal para la administración de las distintas áreas	62
6.6.1. Formación y desarrollo de los recursos humanos	63

6.7. Capacidad de innovación tecnológica	67
6.8. Tercerización de actividades	68
6.9. Descentralización de la gestión con eficiencia	68
6.10. Comunicaciones externas e internas	68
7.CONCLUSIONES	72
7.1. Primera hipótesis	72
7.1.1. Tecnología, capacitación y avance hacia un cambio cultural	72
7.1.2. Mejora de la imagen institucional	72
7.1.3. Una gestión más profesional	73
7.1.4. Plan Estratégico 2000-2004	73
7.1.5. Cambios en la modalidad de gestión	74
7.1.6. Descentralización administrativa a nivel nacional	75
7.2. Segunda hipótesis	75
7.2.1. El complejo marco normativo y los problemas para el logro de la eficiencia	75
7.2.2. La estructura orgánico-funcional y las dificultades para lograr la eficacia	77
7.2.3. La incapacidad de medir los costos	78
7.2.4. Fracasos en algunas aplicaciones de la Gestión en Base a Proyectos	81
7.2.5. Dificultades para alcanzar una visión de conjunto	81
7.2.6. Incapacidad de generar propuestas de políticas sociales	82
7.2.7. Insuficiencias en el desarrollo funcional	84
7.3. Tercera hipótesis	84
7.3.1. Los límites de la <i>New Public Management</i>	84

INTRODUCCIÓN

El siglo XXI nos convoca a transitar por experiencias y reflexiones en torno al tema de la reforma del Estado, a la redefinición de su papel y sus cometidos, con una proyección que trasciende los aspectos de su reforma administrativa. Sin embargo, esta tarea reclama elevar su capacidad de gestión, para hacer posible la solución de los problemas emergentes que incorpora la transformación de las relaciones entre la esfera pública y la privada.

El nuevo paradigma de gestión de los '90, se basa en una revalorización de la gerencia pública, orientada por pautas de calidad de servicio sobre la base de la eficacia y la eficiencia de la gestión, tendiente a colocar en el centro al "cliente", al ciudadano, como punto de partida de una administración de características competitivas.

Los procesos y fenómenos que desencadena la globalización y que coinciden con la crisis del Estado de Bienestar, reclaman una reestructura en tres niveles:

- a) En primer lugar requiere un cambio en el comportamiento de los agentes económicos y sociales, para quienes se cerraron los viejos modos de acceso a las protecciones y políticas distributivas.
- b) El segundo lugar, se trata de los cambios en las relaciones entre el Estado y la economía. Agotadas las posibilidades de un Estado empleador y dispensador de distintos tipos de bienes y protecciones, el sistema político tiene el desafío de recrear las formas en las que los representantes electos por la ciudadanía son capaces de ser agentes organizadores y mediadores de las demandas de la sociedad.
- c) En tercer lugar, esto implica la necesidad de impulsar una nueva cultura basada en el desarrollo de un estilo competitivo y cooperativo, tanto en el sector empresarial como en la administración pública.

A partir de la aprobación de la ley de reforma del sistema de seguridad social se pone en marcha un proceso de modernización de la gestión del BPS. Se trataba de superar el modelo de administración pública tradicional (APT) para abrir paso a una nueva racionalidad, que tiene como uno de sus ejes fundamentales la responsabilización (*accountability*)¹ la cual supone desarrollar una gestión basada en pautas de eficiencia, control de resultados y transparencia.

Esta nueva modalidad de gestión pública se encuadra en los lineamientos teóricos de la *New Public Management*ⁱⁱ (NPM) y de la *Public Choice*ⁱⁱⁱ (PCH). Sin embargo, el gerencialismo que caracteriza a la NPM, viene acompañado de un intento de reducir

el peso de la burocracia estatal, lo que, según los diagnósticos que preceden los impulsos de para reformar el Estado, se fundamenta en su baja productividad y elevado costo, factores que determinarían distorsiones en el funcionamiento de la economía.^{iv}

Esta conjunción de ideas proveniente de la NPM intentan otorgar mayor autonomía y poder de decisión a los administradores públicos, con las ideas de la PCH, que identifican a la burocracia estatal como un actor al que se debe controlar y exigir una estricta rendición de cuentas (*accountability*). Sin embargo, no siempre ambas corrientes teóricas y sus recomendaciones, se relacionan de forma armónica, por lo que muchas veces entran en franca contradicción.^v

Por lo tanto, al referirnos al marco teórico, asumimos que no se trata de la aplicación de lineamientos estrictamente derivados de las mencionadas escuelas, sino que asumiremos la concepción dominante en la Reforma del Estado en el Uruguay. De este modo tomaremos como referente concreto las ideas que sintetizan el diagnóstico y las propuestas de la reforma del Estado, las que, en términos generales, guían las acciones de modernización desde mediados de la década del ochenta. Podemos identificar la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (O.P.P.) y la Comisión Ejecutiva para la Reforma del Estado (CEPRE), como organismos rectores en la elaboración de los diagnósticos y formulación de propuestas de reforma del Estado.

El abordaje que se realiza en este trabajo, se basa también en los diagnósticos y las propuestas sobre las dificultades de la gestión detectadas por las consultoras contratadas por el BPS^{vi}, las que confluyen en la necesidad de pasar a una administración de los programas de seguridad social basada en pautas de eficiencia, eficacia y calidad de atención al cliente, para lo cual se reclama identificar la misión del BPS, así como la elaboración de un plan estratégico como una herramienta de gestión.

El propósito central que guía este trabajo es analizar los cambios ocurridos en la modalidad de gestión del Banco de Previsión Social (BPS) en el período 1996-2001. La investigación procura verificar en qué medida, los avances en la superación del modelo de administración pública tradicional permiten afirmar que se está concretando una nueva modalidad de gestión pública, basada en pautas de eficacia, eficiencia, calidad de servicio, y, efectividad de las políticas sociales que administra el BPS.

Objetivos

El primer objetivo de este trabajo consiste en describir la situación inicial en que se encontraba el BPS antes de la reforma del sistema de seguridad social, bajo la administración pública tradicional, y, tomando como referencia esa línea de base, buscar las evidencias del cambio hacia una nueva gestión pública.

El segundo objetivo es indagar en los resultados de la aplicación del nuevo paradigma de gerencia pública, y tratar de conocer los logros y el déficit en la aplicación del modelo en el BPS, así como conocer los motivos de tales resultados, intentando contribuir a una reflexión sobre las causas de los encuentros y desencuentros de la administración pública con los nuevos paradigmas de gestión.

A tales efectos, en primer lugar, se realiza una revisión documental centrada en el análisis de los cambios que se han procesado en el BPS en todos los planos de su gestión.

En segundo lugar, se analizan las entrevistas realizadas a un conjunto de personalidades que han tenido un rol protagónico en la implementación de los cambios.

Hipótesis

La compulsión de las fuentes de información culminará con la comprobación o refutación de las siguientes hipótesis:

1. S
e han logrado concretar algunos avances en la superación del modelo de administración pública tradicional, en la perspectiva de un modelo más gerencialista.
2. E
l camino recorrido por el BPS en el período 1996-2001 no asegura transitar hacia una nueva gestión pública.
3. L
as limitaciones del modelo de Nueva Gestión Pública, es una de las causas fundamentales del "impulso y su freno" que se produce en el proceso de cambio de la gestión de la seguridad social.

1. MARCO TEORICO

1.1. Cambios y desafíos

En el marco del proceso de reforma del Estado está planteada la necesidad de una reforma administrativa que permita alcanzar modalidades de gestión de los servicios públicos capaces de absorber un conjunto de desafíos:

- Ineficiencias de las políticas públicas
- Recursos limitados frente al aumento de las demandas de los ciudadanos
- Límites al crecimiento del sector público
- Tensiones entre lo que debe delegarse y lo que debe centralizarse
- Administrar en un mundo interdependiente y de dinámica difícil de prever
- Cambio de valores que desafían a la administración pública
- Cambios tecnológicos, en particular respecto a la difusión de la información

1.2. La administración pública tradicional

La administración pública basada en los principios de la administración del ejército prusiano, se implantó en los principales países europeos a finales del siglo pasado y, en los Estados Unidos a principios de este siglo. En nuestro país se ha dado un tipo de administración pública tradicional que no guarda una estricta correspondencia con el modelo teórico diseñado por Max Weber. En la administración pública, coexisten los administradores profesionales y una burocracia política.

Los fundamentos del modelo weberiano son:

- Un cuerpo profesional de funcionarios
- Ascensos basados en méritos y en el tiempo de servicio
- Una definición legal rígida de objetivos y de los medios para alcanzarlos

La administración burocrática clásica se adoptó para sustituir a la administración patrimonialista, que caracterizó a las monarquías absolutas, en la que se confunden el patrimonio público y el privado. El nepotismo y la "oferta de empleos", estaban a la orden del día.

Con el avance del capitalismo y la consolidación de la democracia surgió la necesidad de crear un tipo de administración en cuya base no sólo existiera una

clara distinción entre lo público y lo privado, sino también una separación entre el político y el administrador público.

De esa manera empieza a cobrar forma la administración burocrática moderna, caracterizada por Max Weber como un componente clave de la dominación racional-legal.

Surge la organización burocrática basada en la:

- Centralización de las decisiones
- Jerarquía traducida en la unidad de mando
- Estructura piramidal del poder
- Rutinas rígidas
- Control paso por paso de los procesos administrativos
- Una burocracia estatal formada por administradores profesionales escogidos y formados para desempeñar especialmente esa función.

Dado que la administración pública burocrática nació a fines del siglo XIX como una forma de luchar contra el patrimonialismo, en el momento en que la democracia daba sus primeros pasos, se comprende que desconfiase de todo y de todos - de los políticos, de los empleados y de los ciudadanos. Se consideraba necesario que existieran controles rigurosos y controles de comportamiento del sistema. Siempre que era posible se preferían las leyes, reglamentos y prácticas de procedimiento a la toma de decisiones.

La administración pública basada en la gestión, por su lado, y sin pecar de ingenua, parte del presupuesto de que ya se ha alcanzado un nivel cultural y político en el que el patrimonialismo está condenado, en el que el burocratismo queda excluido porque es ineficaz y, en el que es posible desarrollar estrategias administrativas que se basen en delegar una parte importante de la autoridad para pedir resultados a posteriori.

En el ámbito académico internacional las propuestas para superar el sobre-dimensionamiento del Estado se fundan en una serie de escuelas de la teoría política contemporánea.

A continuación se presenta un breve esquema de las teorías que sustentan los procesos de reforma del Estado de la década del '90, entre las que se incluyen aspectos derivados del paradigma denominado New Public Management (NPM), el cual comparte algunas características con la corriente teórica conocida como Public Choice (PCH). En adelante se denominarán como Nueva Gestión Pública y Elección Pública

1.3. Elección Pública (*Public Choice*)

La escuela de la Elección Pública incorpora los enfoques teóricos basados fundamentalmente en las aplicaciones de las teorías del comportamiento racional de los actores económicos a la burocracia pública.

El modelo de Elección Racional (*Rational Choice*), asume como premisa básica que los individuos tienen una conducta racional y maximizadora de beneficios. Este modelo tradicionalmente se aplica al estudio del comportamiento microeconómico individual, especialmente, en el ámbito de la conducta de los consumidores (teoría convencional del consumidor).

En los últimos años, la *elección racional* se ha extendido a los fenómenos políticos y sociales para analizar las elecciones y conducta de los individuos y grupos sociales frente a alternativas políticas y sociales.

Algunos de los temas que se han aplicado son: ¿Cómo se eligen los programas de gasto? ¿Cómo se decide qué tipos de impuestos cobrar en la economía? ¿Cómo eligen los electores entre programas de educación o de salud? ¿Cómo se comportan los contribuyentes frente a los impuestos? ¿Qué tipo de bienes prefieren los consumidores?

Con relación a los principios de gobierno y gerenciamiento, el paradigma de la Elección Pública recomienda a los líderes políticos el fortalecimiento del poder de los representantes electos, en especial de las autoridades ejecutivas. La concentración del poder requiere:

- Centralización
- Coordinación
- Control efectivo

La Elección Pública enfatiza por un lado, la necesidad de elevar la eficiencia en la prestación de servicios públicos a través del sector privado, de la lógica competitiva del mercado. Por otro lado, identifica a la burocracia como un agente colectivo, cuya meta consiste en aumentar el presupuesto, con el consecuente efecto de expansión del sector público. Los representantes de la Elección Pública oponen el gobierno representativo a la burocracia en la lucha por un recurso fundamental del Estado: el gasto público. Sus postulados intentan superar los aspectos que deja al descubierto el sistema de la administración racional-legal pensado por Weber como un "tipo ideal".

Partiendo de la teoría económica y sobre la base de referencias al consumidor, se cuestiona los roles del Estado por prestar servicios públicos universales en lugar de focalizar. La Escuela de la Elección Pública considera, que la provisión de servicios en pequeña escala sería un correctivo para eliminar la corrupción y la deshonestidad.

La idea dominante, es controlar el exceso de gastos de las organizaciones públicas que solicitan proveedores de servicios, con el objetivo es ponerle fin a las demandas corporativas de la sociedad y la sobre-oferta de servicios – causa del declive del Estado de Bienestar. ¿Cómo se logra? Una de las propuestas consiste en corporativizar las unidades administrativas, haciéndolas responsables de su presupuesto. Se busca que las distintas unidades administrativas compitan entre sí en el sector público y con el sector privado, para recibir fondos centrales, estableciendo controles de performance e indicadores que registren el grado de cumplimiento de los objetivos y los resultados obtenidos, en cuatro aspectos básicos: eficiencia, eficacia, calidad e impacto.^{vii}

1.4. Nueva Gestión Pública (*New Public Management*)

Por su parte, el paradigma "gerencialista" (algunos autores mencionan la "revolución gerencial") representado por la corriente de la Nueva Gestión Pública (NGP), destaca la importancia del "*free to manage*", que implica una gestión flexible y dinámica, basada en la delegación de funciones. En la misma dirección se inscribe el "*lean management*" que propende al adelgazamiento de las estructuras jerárquicas para que los gerentes de línea tengan una fluida comunicación con la jerarquía superior. Esto podría evitar la intromisión de los "*policy-making*", lo que en nuestro medio se traduciría como una actuación autónoma de la "*burocracia de gestión*", libre de las intromisiones (consideradas disfuncionales) de la "*burocracia política*".

Desde esta perspectiva, las estructuras jerárquico-funcionales de tipo piramidal, centradas en la observancia de normas, reglamentos y procedimientos, deberían ceder su lugar a formas de gestión estructuradas de manera más horizontal que ponen énfasis en la Dirección por Objetivos (DPO), en el marco de un Plan Estratégico, colocando en el centro la figura del cliente como concepto ordenador de una modalidad de gestión más sensible a las demandas y los cambios del entorno.

Las ideas difundidas en los Estados Unidos por Osborne y Gaebler, a través de su libro *Reinventig the Government*, fueron recogidas en el Informe del Vicepresidente Al Gore y últimamente han recibido una crítica a partir, no sólo de su inconsistencia teórica, sino a partir de las consecuencias, en muchos casos negativas, de los resultados prácticos de su aplicación.

En los trabajos de Vincent Wright^{viii} y de Christopher Hood^{ix}, así como en el artículo de los investigadores del Congreso de los Estados Unidos, Ronald C. Moe y Robert S. Gilmour^x, se presenta una revisión crítica de las experiencias de aplicación del paradigma de la New Public Management.

1.5. Rasgos que caracterizan la Nueva Gestión Pública:

A los efectos de observar la aplicación en nuestro medio de las directrices fundamentales que surgen del paradigma de la NGP, se presentan sus rasgos centrales:

- 1) Descentralización desde el punto de vista político, lo que conlleva la transferencia de recursos y atribuciones a las instancias políticas regionales y locales;
- 2) Descentralización administrativa, delegándose autoridad en los administradores públicos convertidos en gestores cada vez con mayor autonomía;
- 3) Organizaciones con pocos niveles jerárquicos, y no piramidales;
- 4) Organizaciones flexibles en contraposición a las unitarias y monolíticas, en las que se den las ideas de multiplicidad, competencia regulada y conflicto;
- 5) Presupuesto de confianza limitada y no de desconfianza total;
- 6) Definición de los objetivos que deben alcanzar las unidades centralizadas como indicadores de rendimiento, cuantitativos siempre que sea posible, que constituirán el núcleo del contrato de gestión entre el ministro y el responsable del órgano que se está transformando en agencia;
- 7) Control de resultados a posteriori, en contraposición al control rígido, paso por paso, que se ejercía en los procesos administrativos; y
- 8) Una administración con la atención centrada en atender al ciudadano, en lugar de a ella misma.

1.6. Un nuevo diseño organizacional

La NGP prioriza la modalidad de gestión y el liderazgo, para lo cual plantea la necesidad de dotar a la administración pública de cuerpos gerenciales capaces de actuar como el "manager" de una empresa privada. En este sentido, se establecen los principios del diseño de las organizaciones que buscan potenciar la capacidad de los gerentes para actuar, elaborar la misión, formular la visión y los objetivos estratégicos, teniendo como referente la capacidad de responder a los clientes.

Los organismos se deben diseñar a partir de los siguientes principios:

- Descentralización
- Desregulación
- Delegación

La descentralización en tanto principio fundamental para la desconcentración del poder implica:

- Iniciativa de los gerentes para que las cosas se realicen y se alcancen los resultados esperados
- Estructuras descentralizadas: los gerentes deben manejar operaciones y personas en lugar de administrar procesos y sistemas

La desregulación sostiene como principios que la línea gerencial:

- Debe tener libertad de ejercer su autoridad sobre los recursos y el personal a fin de alcanzar los objetivos
- No debería estar sujeta al control central de las autoridades facultadas para imponer reglas y directivas con respecto al gerenciamiento financiero y el manejo del personal.

Las recomendaciones de ambas escuelas exigen un análisis de las condiciones para lograr su compatibilidad. Se sostiene que la centralización planteada por la Elección Pública no necesariamente es contradictoria con la descentralización que promueve la NGP. Si la centralización tiene pocas líneas claras (políticas)^{xi}, se podría dar un funcionamiento armonioso con la descentralización que demanda el gerencialismo.

1.7. El funcionario como servidor público

Las reformas del Estado, en la versión conocida como "reformas de segunda generación", como se ha mencionado, se nutren en gran parte del paradigma de la *New Public Management*. Esta corriente resalta la necesidad de introducir en el sector público un estilo de gerencia empresarial, con el objetivo de aumentar la eficiencia y la "accountability" en la provisión de los servicios públicos.

El nuevo paradigma de gestión se fundamenta en la "gestión del saber productivo"^{xii}, lo que supone recursos humanos con conocimientos y aptitudes, que

asumen una actitud y un comportamiento diferente, involucrándose en el proceso de generación de bienes o servicios. Se comienza a hablar de "capital intelectual"^{xliii}, y en esta perspectiva se habla de revalorizar el papel de los recursos humanos, cuyo rol se define por la responsabilidad de actuar con capacidad técnica, realizando simultáneamente tareas de optimización económica.

En el gerenciamiento estatal se pone el énfasis en los resultados más que en las normas, en contraste con lo que se hacía antes, que se daba prioridad a lo que se hace, a los organigramas, etc.

El paso previo consiste en:

- Establecer la misión organizacional
- Definir los objetivos

Establecer qué se precisa para obtener resultados:

- Recursos humanos capacitados
- Recursos financieros
- Recursos legales

El management se apoya en las técnicas de planificación por objetivos, que propenden al involucramiento de los funcionarios como condición para hacer posible el cambio organizacional. Al hacer partícipe al funcionario de los resultados, del objetivo y de la misión, se incentiva la participación creativa y se logra potenciar el cambio organizacional. Esto requiere como aspectos claves la capacidad y el liderazgo gerencial, de lo contrario se cae en acciones por rutina y por método, y finalmente en un desorden.

La forma de gerenciamiento que emana de la concepción de racionalidad teorizada por Max Weber, es vista como un proceso caracterizado por el énfasis en los procedimientos ejecutados por administradores formalistas y juristas. Por lo tanto, se sostiene que el modelo burocrático debería ceder paso a una conducción que integra el proceso de cambio social, y que debe ser asumido por administradores con capacidad de manejar equipos interdisciplinarios, capaces de abarcar las múltiples dimensiones de la reforma del Estado.

Sin embargo, a la hora de analizar las características que debe reunir el ejercicio de la función pública, se detectan problemas para los que la Nueva Gestión Pública no

ofrece soluciones plausibles. Por lo tanto conviene hacer una recapitulación en torno al propósito y significado del *sistema de mérito*.^{xiv}

A principios del siglo XX se estableció el *sistema de mérito*, cuya función social consistía en procurar seguridad jurídica a través de garantías institucionales y de la imparcialidad de los agentes públicos, de la selección, promoción y retribución de los funcionarios sobre la base del mérito y a los criterios de la carrera burocrática.

Joan Prats i Catalá destaca algunos aspectos del enfoque actualizado del sistema de méritos:

- La función pública como institución o sistema funcional del mérito, por la funcionalidad social que cumple, tiene un ámbito fundamental pero limitado dentro del sector público.
- Dicho ámbito se corresponde con las viejas funciones de soberanía, autoridad o intervención administrativa, dinámicamente interpretadas y coincidentes hoy con lo que también se denominan funciones estatales de orden superior, núcleo estratégico o funciones exclusivas del Estado para la provisión de bienes públicos puros.
- Dentro de este ámbito el sistema funcional de mérito, debidamente articulado, garantiza no sólo la eficiencia asignativa, la durabilidad de los compromisos legislativos, la confianza social y la seguridad jurídica, sino que es, además, el arreglo institucional garantizador de la eficiencia interna de los organismos y las unidades administrativas.

En segundo lugar se plantean una serie de requisitos que se deben cumplir para que no se deteriore el empleo público:

- Llevar el sistema funcional de mérito más allá de sus límites institucionales (como podría suceder por la presión combinada de los actores sociales, el sistema político y algunas expresiones de corporativismo) puede producir un inevitable deterioro en el conjunto del empleo público.
- La diversidad actual de las responsabilidades y tareas administrativas obliga a destacar como solución eficiente la diversidad de regímenes jurídicos para su personal.
- La gran mayoría del empleo público no sólo puede, sino que debe vincularse mediante técnicas contractuales. En ellas también opera el principio constitucional del mérito; pero para cubrir funcionalidades sociales diferentes, fundamentalmente

relacionadas esta vez con los grandes valores gerenciales de la eficacia y la eficiencia.

- En este segundo campo, casi toda la responsabilidad corresponde al *management* y a un Derecho laboral adaptado a las organizaciones y empresas administrativas productoras de bienes y servicios no exclusivos o para el mercado.

En conclusión, Prats i Catalá señala que este parece ser el ámbito de la reinención o revolución gerencial también necesaria en el sector público.

En el marco institucional vigente la autoridad para regular e intervenir procede de las elecciones y de la Constitución. Pero, como dicha autoridad ha de ser delegada en buena parte necesariamente, la inevitabilidad de la delegación genera los problemas típicos de la relación principal-agente: dado que los organismos o agencias administrativas van a disponer de una discrecionalidad inevitable y que los funcionarios pueden tener intereses diferentes a los de los políticos y los ciudadanos (Niskanen, 1971)^{xv}, el problema de agencia (es decir, evitar las potenciales consecuencias de clientelismo, inhibición, agrandamiento interesado de presupuestos, corrupción, maximización de la seguridad en el empleo, etc.) se hace insoslayable. Es aquí cuando surge la pertinencia del régimen institucional de la función pública en relación con las actividades administrativas de regulación e intervención económica y social.

En efecto, el diseño de un sistema de incentivos que asegure la actuación de los funcionarios a favor del interés público difícilmente puede inspirarse en los esquemas institucionales disponibles en el sector privado (o hasta en el sector público empresarial o en el de producción de servicios públicos divisibles) para resolver estos mismos problemas de agencia. Las razones son las siguientes:

- El resultado de las intervenciones administrativas casi nunca depende sólo de la actividad del organismo administrativo, sino de la acción conjunta de múltiples actores.
- En tales condiciones, cada actor tiene un margen para eludir su responsabilidad y para ocultar información, por lo que resulta imposible diseñar un esquema institucional que a la vez sea efectivamente cumplido, garantice la eficiencia y asegure el equilibrio presupuestario.
- Dada la naturaleza de los bienes públicos puros o indivisibles procurados por la acción reguladora o interventora, resulta muy difícil sino imposible establecer criterios de evaluación o control de resultados, a no ser que estos (*outcomes*) se confundan

impropiamente con los simples productos (*outputs*) de los organismos regulatorios o interventores.

- La misma naturaleza de los bienes públicos hace que la acción interventora se produzca normalmente en régimen de monopolios, por lo que resulta muy difícil obtener medidas comparativas para la evaluación del desempeño.
- Los organismos regulatorios suelen enfrentarse a la realización no de un único valor público, sino varios, diferentes y en ocasiones contradictorios valores por lo que no es fácil reducirlos a una sola dimensión para su evaluación.

Todo lo anterior se traduce en que resulta poco razonable empeñarse en seguir identificando la acción administrativa de autoridad como *gerencial, gestión o management* públicos e intentando aplicar a la misma los criterios convencionales de eficacia y eficiencia. Frente a las dificultades expuestas, y para asegurar la defensa de los intereses generales, la solución razonable podría consistir en someter la acción administrativa de autoridad, no al régimen contractual propio del empleo privado, sino a los esquemas institucionales propios de la función pública en sistema de mérito.

En otras palabras, no es el control de resultados sino el sometimiento a reglas rígidas y precisas lo que ayudará a resolver, si bien de manera imperfecta, el problema de agencia. Así pues, los funcionarios deberán ser evaluados por su comportamiento conforme a las reglas –incluidos los códigos deontológicos– que enmarcan su función. Y si bien éste no es un modo de control muy satisfactorio (el principal soporta el costo de la supervisión y del tiempo empleado por los agentes en reportar) dado que es costoso y no establece ninguna relación directa entre los incentivos y el desempeño, resulta el sistema más razonable (aunque sea sólo como el *third best*), habida cuenta que la supervisión del esfuerzo individual y de captura de la información privada de los funcionarios resultaría prohibitivamente costosa.

Por las mismas razones, la pretensión actual de caracterizar toda la actividad administrativa como gestión o management, o la de extender el régimen funcional al universo del empleo público para después intentar aplicar generalizada e indiscriminadamente las técnicas de eficacia y eficiencia de la gestión de recursos humanos al conjunto de la función pública, es un proceder que no garantiza lograr los bienes públicos que requiere la actual dinámica social.

Luiz Carlos Bresser Pereira^{xvi}, ha definido un marco conceptual preciso para orientar la reconstrucción del empleo público y del sistema de mérito latinoamericano, para lo cual propone distinguir cuatro sectores en el Estado moderno: el núcleo estratégico; las actividades exclusivas del Estado; los servicios no exclusivos; y la producción de bienes y servicios para el mercado.

- El núcleo estratégico del Estado se integra por todos los centros responsables de la producción de la legislación y de las políticas públicas
- Las actividades exclusivas del Estado son aquellas que implican ejercicio de poder o autoridad, tanto para garantizar el cumplimiento de las leyes y políticas como la provisión de los bienes públicos puros (uno de los fallos del mercado unánimemente reconocido). Este sector comprende no sólo las actividades tradicionales del Estado (defensa, policía, seguridad jurídica, hacienda) sino también los modernos organismos y agencias regulatorias, incluidas tanto las del ámbito económico como las encargadas del financiamiento, fomento y control de los servicios sociales y de la seguridad social.
- Los servicios no exclusivos son los que el Estado provee, pero que al no implicar ejercicio de autoridad pueden ser provistos también por las empresas o por las organizaciones no gubernamentales. En tal sector se comprenden la educación, la salud, la cultura y los servicios de investigación.
- Finalmente, el sector de producción de bienes y servicios para el mercado está formado por las empresas públicas que funcionan en régimen de mercado.

1.8. Límites y posibilidades del marco teórico

El marco teórico configurado a partir de la integración de la corriente del *New Public Management* y de la *Public Choice* centra su atención en una serie de aspectos instrumentales que constituyen una tríada de problemas. En primer lugar, se propone buscar la eficacia y la eficiencia en la entrega de productos y servicios. En segundo lugar, promueve la incorporación de la tecnología informática como soporte instrumental de la mejora de los procesos y en tercer lugar se orienta a brindar un servicio de calidad, colocando al ciudadano-cliente en el centro de la atención de la administración pública.

Desde esta perspectiva es difícil prever un cambio de la racionalidad burocrática, lo cual reclama además de nuevas herramientas de gestión, un triángulo que unifique las siguientes líneas: a) el compromiso institucional, b) la comunicación y c) la integración de la ciudadanía a un nuevo patrón de relacionamiento entre el Estado y la sociedad.

La concepción subyacente en las estrategias del management se circunscribe a la aplicación de un conjunto de nuevos y más precisos instrumentos de gestión. Este enfoque confía en los elementos instrumentales, para pensar el cambio de la administración pública, el cual en realidad, constituye un capítulo de un cambio político y social más profundo.

Dado que el marco teórico está centrado en la corriente del *New Public Management* y la *Public Choice* el presente trabajo por momentos aparece "atrapado" en la lógica del *management*. Sin embargo el propósito que anima la investigación es aportar algunas sugerencias en la temática de la reforma del Estado desde un contexto problemático constituido en torno a la interrogante ¿hubo un cambio de paradigma de gestión pública en el BPS?.

Y la respuesta a esta pregunta central se tratará de estructurar en las conclusiones, donde se expondrán, a la luz de la experiencia analizada, algunos de los desafíos que se plantean a la Ciencia Política a la hora de pensar un cambio que supere el modelo burocrático tradicional y sus derivaciones.

2. LA REFORMA DEL ESTADO

2.1. Reforma del Estado y Reforma de la Administración Pública

Desde el punto de vista teórico corresponde establecer la distinción entre el concepto de reforma del Estado y reforma administrativa. La reforma del Estado implica una redefinición de la relación Estado- Mercado, para lo cual apela a una serie de medidas que básicamente se centran en la privatización, la tercerización, la desburocratización, la desregulación y la descentralización.

Es necesario deslindar los supuestos conceptuales que implican la asunción por parte del Estado de nuevos roles en su relación con la economía, tales como la privatización, la desmonopolización y en general el retiro del Estado de actividades en las que se involucraba activamente, de los aspectos que corresponden a la reforma administrativa.

En el plano administrativo el énfasis se coloca en el logro de la eficiencia, la productividad y la simplificación de los procedimientos. En síntesis, se buscaría lograr una racionalidad medios - fines que permita evaluar más que la concordancia con normas, la obtención de resultados.

Como condición ineludible esto requiere la desburocratización, la cual es concebida como el conjunto de acciones que procuran lograr un funcionamiento más eficiente de la administración, jerarquizando la posición del público como destinatario.

2.2. Primeros diagnósticos de la Administración Pública

Los primeros estudios realizados son el "Diagnóstico de la Administración Pública uruguaya" de John Hall realizado en 1954 y el "Programa de Reforma Administrativa" de 1964, realizado por la Comisión de Inversiones y Desarrollo del Económico (CIDE). Este modelo fue conocido como la administración para el desarrollo.

Básicamente en este período se enfatizaba en la necesidad de racionalizar y eliminar las incidencias de las políticas clientelares y formar burócratas profesionales.

A fines de los años 60, la reforma del Estado se estudiaba a partir de un modelo de análisis focalizado en el funcionamiento de la administración racional ideal. El objetivo consistía en alcanzar una racionalidad burocrática - formal y crear burócratas profesionales. Este paradigma formalista atendía más lo que se hace,

que a los resultados de la gestión. Se analizaba la organización, las funciones y los cargos para fines ya establecidos. En esta perspectiva, se consideró que existía una autonomía entre la administración instrumental y el sistema político.

Con la creación de la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC) se realiza un esfuerzo para despejar los ámbitos de la política y la administración y se establece la separación de las tareas políticas y administrativas. Por otra parte, se establecía la necesidad de centralizar los contralores para evitar la duplicación y superposición de funciones. El informe recomendaba la creación de cuerpos profesionales en la Administración Pública.

Corresponde destacar que el proyecto de reforma administrativa de fines de 1995 mantiene la necesidad de solucionar los problemas ya detectados en los diagnósticos de los años 60. Sin embargo, aquellos enfoques se basaban en un excesivo tecnicismo, lo que se manifestaba entre otras cosas, en la separación de la administración de las otras variables en que está inserta.

2.3. El Informe de Oscar Oszlack

El informe elaborado por Oscar Oszlack en 1969, realizó aportes específicos entre los que se destacan el estudio de la dimensión histórica de la administración pública, los procesos y las interacciones entre cultura e historia, superando de este modo el esquema formal, ideal racional. El diagnóstico de Oszlack se basó en el primer censo de funcionarios públicos.

Actualmente asistimos a un momento de cambios en el pensamiento científico y técnico, generando interrogantes acerca de cómo debemos encarar la cuestión del Estado. Se producen cambios inéditos de enorme amplitud y gran profundidad a lo largo del mundo, transformándolo estructuralmente. Se hallan en curso revoluciones tecnológicas simultáneas en áreas económicas básicas que afectan a la producción de la mayor parte de los bienes y servicios y a la vida cotidiana. Se han producido también "rupturas epistemológicas", con consecuencias potentes en múltiples campos científico-técnicos.^{xvii}

Estos cambios crearon el contexto, en el que, al finalizar la década del 70 surgen las teorías y las búsquedas de concretar nuevas formas de gestión pública, que valorizan el liderazgo personal y el ámbito de la toma de decisiones.

El nuevo enfoque enfatiza la decisión y el liderazgo en las empresas públicas, lo que las coloca bajo una mirada que cuestiona el rol del Estado, determinando que la reforma pase por un análisis más diferenciado y más flexible. En las nuevas formas de pensamiento se abandona la idea de un Estado neutral para asumir que es un

Estado sesgado, que quiere cambiar su aspecto organizacional conjuntamente con los burócratas.

Se considera como un imperativo superar la doble crisis de legitimidad, en el ámbito de acción u omisión y frente a su eficacia, que se debe traducir en el logro de resultados tangibles de su gestión. En otras palabras, se espera que el Estado actúe en ámbitos en que no lo hace y, a su vez, se reclama que se retire del ejercicio de actividades que el sector privado puede desarrollar con mayor eficiencia.

Desde el punto de vista doctrinario, los debates sobre la reforma del Estado se desarrollaron en torno a si se hace necesario rechazar las crecientes demandas de la sociedad y volcarlas al mercado, o, si por el contrario, desde un enfoque estatista, se trata de mejorar cualitativamente la administración y no omitir, sino disminuir la presión de las demandas.^{xviii}

2.4. El Análisis de las Políticas Públicas

También se ha desarrollado el Análisis de las Políticas Públicas (APP)^{xix} el cual requiere un enfoque que permita abarcar una realidad multifacética. Esto reclama un abordaje multidisciplinario que atienda:

- las relaciones del sector público con el poder y el Estado
- la vinculación entre política y administración
- los problemas prácticos que aparecen en la realización de sus actividades.

El Análisis de Políticas Públicas plantea una nueva aproximación, focalizada en:

- La *actuación* de los poderes públicos
- En los *productos* de esta actuación
- Y en los *procesos* a través de los cuáles se genera, se desarrolla y se transforma en *resultados* y en *impactos* sobre la sociedad.

Precisamente "*procesos, actuaciones y resultados*" son los conceptos que hacen posible una perspectiva de análisis dinámica y realista capaz de captar la complejidad de la práctica administrativa. Los procesos de actuación de los poderes públicos, implican observar una extensa trama de relaciones, alianzas y conflictos entre los distintos actores que comparecen en el proceso político, y requiere examinar los caminos y las formas de representación establecidas. En otras palabras se trata de definir quién interviene en cada política concreta, y con qué resultados. Según Luis Aguilar Villanueva:

Hay políticas pensables, pero que son constitucionalmente prohibidas, políticamente inviables o administrativamente no implementables. Un curso de acción pensable y hasta deseable topa con varias restricciones reales, imposibles o muy costosas de remover. El criterio de racionalidad en la formulación de las políticas no puede operar jacobinamente en abstracto, sin tomar seriamente en consideración las restricciones legales, políticas, administrativas, tecnológicas, cognoscitivas, tal vez culturales, además de las pesadas limitaciones fiscales y económicas, que son inherentes a la hechura de la política.^{xx}

2.5. Gestión y Evaluación Orientada a Resultados

Uno de los reclamos más generalizados en los países desarrollados lo hacen los ciudadanos que demandan a los gobiernos que hagan más con menos. Por otro lado, en los países en desarrollo las disfuncionalidades en la gobernabilidad (*governance*)^{xxi} pública siguen constituyendo una de las principales preocupaciones. Según sostienen destacados académicos, en nuestros países, generalmente el gobierno es visto como predador o como criminal. En algunos países el concepto de ciudadanía y de responsabilidad cívica no existen y la efectiva gestión del Estado en este contexto, supone que la élite gobernante distribuye los beneficios a sus redes de clientes personalizados. De acuerdo a experiencias relevadas a nivel internacional, se puede afirmar que algunos gobiernos sólo existen para extraer rentas, pueden no ser exagerada.^{xxii}

Existen evidencia de que, en los países industrializados la participación democrática es la única forma de gobierno con un índice consistente a la hora de asegurar la buena gobernabilidad. Esto también se debe a que sólo la forma democrática de gobierno asegura los derechos de propiedad y la ejecución de los contratos. Sin embargo, la gobernabilidad democrática no puede simplemente ser dirigida desde arriba.

En las últimas décadas, los países industrializados han mostrado un cambio significativo en la actuación de sus sectores públicos. Es necesario señalar que este cambio no fue producido solamente a través de un sistema de controles jerarquizados existente en la mayoría de los países industrializados, sino, más bien, fortaleciendo la responsabilidad de los ciudadanos en general.

Esta responsabilidad por los resultados fue fortalecida más aún por la responsabilidad del Ejecutivo frente al Poder Legislativo. Por encima de todo, el énfasis de estos sistemas ha estado en provocar un cambio en la cultura burocrática y en el aspecto de los incentivos a los empleados públicos.

Valorado como un cambio cultural, el mismo fue generándose durante los años 90 sobre la base de fortalecer los resultados orientados al sector público. Esto se habría llevado a cabo distrayendo la atención de los procesos burocráticos internos y de los *inputs controls* (controles fuertes), a la responsabilidad por los resultados (controles débiles). La estructura subyacente que dirige estas reformas está coherente y firmemente fundada en una estructura de gestión y evaluación orientada a los resultados.

2.5. Proyecto de mejora de gestión de la administración pública

2.5.1. Descripción del Proyecto

A los efectos de ubicar la situación concreta que existía en el momento previo a la aprobación de la ley de reforma de la seguridad social y, del inicio de los cambios en la gestión del BPS, es necesario enmarcar este proceso en el marco más amplio de la reforma del Estado, para lo cual se transcriben los aspectos claves del documento elaborado en diciembre de 1995 por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (O.P.P.).

El Programa se planteaba como objetivo principal "la disminución del costo del Estado a un nivel que sea sustentable en el largo plazo y la mejora significativa del impacto de sus acciones".

El énfasis en el aspecto económico se evidencia también en la prioridad que se le asignó a "adecuar la relación entre el Gasto del Estado y el Producto Bruto del país (mejorando entre otros la relación empleos públicos/población económicamente activa) y mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos".

Los objetivos específicos del proyecto consistían en lograr la racionalización administrativa, lo que debe reflejarse en la redefinición de la dotación de funcionarios. A su vez, se buscó mejorar la asignación de recursos humanos disponibles de acuerdo a las necesidades de una eficiente estructura de los organismos. Simultáneamente se trata de lograr una racionalización de los recursos materiales.

En otro plano es necesario proceder a la redefinición de roles y de las funciones que se cumplen a través de las distintas unidades ejecutoras.

La mejora de la gestión de los organismos públicos se basa en elevar la responsabilidad por la gestión administrativa de cada repartición, basado en una

estrategia de programación de actividades por objetivos y control de evaluación por resultados.

La promoción del cambio, en el nivel operativo y en el plano cultural de los recursos humanos de la Administración Pública, se propone con el objetivo de servir mejor a las necesidades de los clientes de los servicios y la sociedad en su conjunto. Esto implicará rediseñar las condiciones del empleo público.

2.5.2. Aparato administrativo

Asimismo, se intenta desarrollar un aparato administrativo en el ámbito estatal que sea pequeño, de costo sostenible en el largo plazo y con las siguientes características:

- 1) E
establecer objetivos claros y conocidos, a partir de considerar las necesidades y demandas de los clientes y de la sociedad en su conjunto.
- 2) C
concentrado en funciones estratégicas, dejando al sector privado las actividades subsidiarias que puedan ser cumplidas de forma más eficiente.
- 3) S
óhida orientación en la formulación y evaluación de políticas sectoriales, con énfasis en la función promotora de la iniciativa privada.
- 4) Mejorando el desempeño gerencial y contando con personal capacitado y responsable.
- 5) Responsable de usar de forma eficiente los recursos financieros y con responsabilidad delegada.
- 6) Innovación y capacidad de adaptarse rápidamente a los cambios

El proyecto contempla un amplio espectro de beneficiarios, tales como los contribuyentes, quienes verán reducida la presión tributaria al reducirse el costo del Estado, estimulando a través de una señal positiva a sociedad civil y el sector empresarial.

También, los usuarios de los distintos servicios, en la medida que un programa de reforma conducirá a aumentar la eficiencia en la prestación de los mismos. Por su parte, los funcionarios se verán beneficiados, dado que como resultado del Programa aumentarán su eficiencia operativa, verán jerarquizada su tarea y en algunos casos, incluso, esto se verá reflejado en sus remuneraciones.

2.5.3. Calificar los recursos humanos

En el plano de los Recursos Humanos, se parte de la base de que una Reforma Administrativa que intente modificar el funcionamiento del Sector Público "hacia adentro" esto es, en sus relaciones de insumo producto; y "hacia fuera" esto es, en sus relaciones con terceros que son en definitiva quienes justifican su razón de existir; debe calificar los Recursos Humanos. No es posible desarrollar una capacidad estratégica de planificación, ejecución, contralor y evaluación sin un cambio de las estructuras organizacionales y gerenciales, introduciendo nuevas formas de gestión basadas en:

- 1) Elevar la capacitación e idoneidad;
- 2) Proceder a una amplia delegación y descentralización;
- 3) Dotar de flexibilidad y creatividad al proceso de toma de decisiones;

2.5.4. Cambio cultural

El diagnóstico prescribe que estas transformaciones tienen como premisa un cambio en la cultura y los modos de relacionamiento del sistema político con los responsables de ejecutar las actividades del sector público. Esta nueva cultura en el sector público, debe ir acompañada de cambios en la escala de remuneraciones de la Alta Gerencia Pública junto a nuevas reglas de juego en la carrera administrativa, estimulando la competitividad y la búsqueda de la calidad, sobre la base de un alto nivel de profesionalismo.

Los aspectos claves de la transformación de la Administración Pública implican: a) disminuir y racionalizar el gasto; b) redimensionar las estructuras organizativas; y la implementación de un nuevo modelo de gestión que permita evaluar lo que se hace, cómo se hace, quién lo hace y cuánto cuesta.

Para mejorar el funcionamiento del sector es necesario realizar un ajuste en el número de los funcionarios; un sinceramiento en el cumplimiento de las relaciones contractuales laborales y una reducción en el número de unidades administrativas.

2.5.5. Medidas iniciales

Las medidas básicas – que habían sido incluidas en las propuestas anteriores – consistían en:

- 1) Eliminación de organismos que cumplen funciones innecesarias o superpuestas;

- 2) Reducción del número de unidades que prestan servicios de apoyo, centralizando las mismas en un nivel jerárquico compatible con una elevada calidad en la prestación de los servicios;
- 3) Fortalecimiento de las funciones claves para el cumplimiento de aquellos cometidos definidos como necesarios e intransferibles por parte del Estado;
- 4) Racionalización en el uso de determinados recursos materiales básicos como automotores e inmuebles;
- 5) Identificación de las relaciones óptimas entre productos finales o intermedios, actividades necesarias para llevarlos a cabo y personal requerido – en términos de cantidad y calidad – de forma de establecer metas globales de reducción de la mano de obra por Inciso y Unidad Ejecutora;
- 6) Descentralización de aquellas funciones que mejor puedan ser cumplidas en otros niveles de la Administración Pública o bien directamente por parte del Sector Privado.

Finalmente el proyecto consideraba que la implementación de este conjunto de medidas daría inicio a transformación en la gestión pública, la cual demanda una buena capacidad de coordinación, lo que en definitiva se apoya en la capacidad gerencial, que pasa a ser un aspecto crítico.

2.5.6. Bases legales de la Reforma del Estado

Los aspectos mencionados en el diagnóstico quedaron plasmados en la Ley de Presupuesto N° 16.736 de 5 de enero de 1996. Al respecto citamos a la Dra. Cristina Vázquez^{xxiii}:

Su antecedente directo: el Decreto N° 255/95 de 11 de julio de 1995. Este decreto del Poder Ejecutivo puede citarse como antecedente directo de las disposiciones sobre reforma del Estado contenidas en la Ley de Presupuesto N° 16.736. En su parte expositiva expresa que se estima imprescindible "encauzar la formulación presupuestaria como instrumento de reforma del Estado, señalando explícitamente las bases a que habrá de ajustarse" (Considerando II).

En tal sentido, su artículo 1° estableció los criterios a los que debería ceñirse la formulación presupuestal de los Incisos 02 al 14 del Presupuesto Nacional:

- 1) Fortalecimiento de los cometidos sustantivos de cada Secretaría de Estado en la formulación de su misión y objetivos, políticas sectoriales y aspectos normativos de regulación y control;

- 2) *Establecimiento de mecanismos de evaluación del desempeño que vinculen la asignación de recursos con los indicadores de gestión;*
- 3) *Descentralización funcional de servicios, comenzando por los que puedan autofinanciarse con recursos propios en el mediano plazo, encomendando su gestión a terceros;*
- 4) *Eliminación o transferencia a terceros de actividades no sustantivas o de apoyo y que implican duplicaciones o superposiciones;*
- 5) *Racionalización del uso de recursos físicos;*
- 6) *Explicitación de todos los subsidios y transferencias y eliminación de los que no se compatibilicen con la redefinición de metas y objetivos sustantivos.*

3. CRISIS Y REFORMA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

3.1. Síntomas de la crisis del sistema previsional

Conviene comenzar por la descripción realista de la situación en que se encontraba la seguridad social a comienzos de la década del noventa. Un primer elemento que se destaca es el agotamiento inminente de las posibilidades del sistema, cuya expansión a lo largo de décadas, lo transformó en inviable desde el punto de vista financiero. La evolución del sistema de previsión social llegó a un punto en que la relación entre activos y pasivos alcanzó casi una paridad entre el número de trabajadores que aportan al sistema y los que perciben el beneficio de retiro.^{xxiv}

Esta realidad, reclamaba cambios, los cuales finalmente se concretan en la ley 16.713, que planteó serios desafíos al sistema de gestión del BPS.

En primer lugar, la nueva ley se "incrusta" en una serie de leyes que la preceden y conforman un abigarrado panorama legal, que hace difícil llevar adelante una gestión eficaz y operativa del sistema.

En segundo lugar, "la Caja de Jubilaciones", tal como se le conoce, se había transformado en un antro de clientelismo político, donde la obtención de una jubilación era, en muchos casos, el resultado de movilizar influencias políticas. El "precio" de estos favores era la cosecha de votos o el reclutamiento de adeptos para "abrir un club" en vísperas de elecciones. A esto se le sumaba un régimen de otorgamiento de los beneficios jubilatorios por el cual muchas personas que no habían aportado al sistema terminaban cobrando una jubilación. Una de las consecuencias de estos fenómenos, fue el descrédito en que cayó el sistema de reparto y solidaridad intergeneracional. La pregunta que se hacía el contribuyente era "¿dónde va a parar mi aporte?", etc.^{xxv}

3.2. El Acto Institucional N° 9

En la década del setenta ya se apreciaba la crisis del sistema de seguridad social, por lo que a partir de 1979, mediante el Acto Institucional N° 9 se unificaron los sistemas paraestatales de seguros de enfermedad, desempleo y cajas de asignaciones familiares, creándose la Dirección General de la Seguridad Social (DGSS).

Esta nueva realidad institucional no fue capaz de evitar los efectos del agotamiento de las posibilidades del sistema de seguridad social, así como tampoco logró solucionar los vicios burocráticos que afectaban la gestión del sistema previsional.

Luego de años de debates y propuestas elevadas al parlamento por grupos de estudio integrados por técnicos de todos los partidos políticos, no se pudo llegar a un acuerdo para legislar sobre el tema. Finalmente, en setiembre de 1995, en el contexto de una coalición formada por el Partido Colorado y el Partido Nacional, se obtuvo en el Parlamento la mayoría de votos que permitió aprobar la ley 16.713.

En Abril de 1996, la reforma adquiere vigencia y se crea un régimen mixto, con la creación de las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP), que funciona en forma complementaria con el sistema de reparto administrado por el BPS.

Los funcionarios del BPS, en coordinación con la Consultora UTE-CONEX, fueron integrados en el Plan de Implementación de la Ley 16.713 (ILSS). De este modo, la Institución asumió la responsabilidad de planificar y ejecutar la reestructura organizativa. Esta tuvo como cimientos, en primer lugar, la introducción de tecnología avanzada, y en segundo lugar, el desarrollo de un amplio programa de capacitación que permitió cumplir con el plazo establecido por la ley, todo lo cual abrió el camino a nuevos planes de mejora de la gestión. Esta estructura logró alcanzar algunos de los objetivos que se habían previsto, sobre la base de una articulación permanente y el involucramiento activo de un grupo de funcionarios del organismo. Si embargo, paralelamente la formación de este "grupo de tareas" tuvo consecuencias negativas con relación a la cohesión del conjunto de los funcionarios de la Institución, la gran mayoría de los cuales se vieron marginados de la participación en los proyectos, la capacitación que recibían sus integrantes y los incentivos económicos con que se retribuía la dedicación total.

3.3. Evolución del Sistema de Seguridad Social

La Asesoría Económica y Actuarial del Banco de Previsión social publicó una periodización de la evolución histórica del sistema previsional, de la cual se transcribe un fragmento:

- Primera etapa 1829-1896: Antecedentes de la Previsión Social
- Segunda etapa 1896-1954: Proceso de Institucionalización y Desarrollo
- Tercera etapa 1954-1973: Nuevos particularismos y visualización de disfuncionalidades.

En esta última etapa se resumen los aspectos más importantes del diagnóstico del sistema previsional uruguayo:

Esta etapa comienza cuando el sistema previsional prácticamente ha sido universalizado, caracterizándose por la búsqueda del mantenimiento y la mejora de los derechos adquiridos por los afiliados al sistema, los cuales compiten por mejoras particulares.

Esta nueva fase se caracteriza por dos aspectos: el primero se refiere a la creación de beneficios y condiciones de retiro más favorables (causal maternidad, beneficios de retiro, subsidio por fallecimiento, compensaciones especiales, etc.) y el segundo a la mejora o al mantenimiento del valor real de la pasividad (creación de salarios fictos de levado valor).

Podría afirmarse que en este período, la política previsional buscó reforzar los apoyos políticos de los partidos que se disputaban el control del aparato del Estado. Éstos, para lograr apoyo electoral, respondieron desordenadamente a las más variadas presiones de los grupos vinculados al sector previsional, sean estos sus afiliados activos o pasivos, o sus burocracias.

A fines de la década del '50 comienza la crisis del sistema que se caracteriza por un largo período de inestabilidad y estancamiento provocado por la caída de los precios internacionales de las exportaciones ganaderas y el fin del impulso industrializador.

El Estado encontró enormes dificultades para mantener el rol de gran asignador de recursos, el cual no podía ser ejercido sin generar fuertes disputas entre los sectores sociales.

La ampliación desmesurada de los beneficios y la mala política de inversiones de fondos transformaron un sistema de capitalización en uno de reparto de gastos. La caída sistemática de los ingresos en actividad, también redujo la base financiera del sistema.

El agotamiento de los recursos del estado contribuyó a la pérdida de legitimidad de los partidos políticos y de las instituciones del sistema democrático. La pugna por los escasos recursos entre los diferentes sectores sociales generó un alto nivel de conflictividad que, junto con otros factores, contribuiría en 1973 al quiebre del sistema democrático.

3.4. El nuevo régimen previsional

En septiembre de 1995 se promulga la ley 16.713 que establece un nuevo régimen en lo que se refiere al subsistema Invalidez, Vejez y Supervivencia (IVS), el cual

comprende en forma inmediata y obligatoria a las actividades amparadas por el B.P.S. – con vigencia en términos generales – a partir del 1º de Abril de 1996.

En aplicación del principio de universalidad, el Poder Ejecutivo proyectó y remitió al Poder Legislativo en diciembre de 1996 los regímenes aplicables a los demás servicios estatales y personas públicas no estatales de seguridad social, de forma tal que se adecuen al régimen establecido para el B.P.S. en la nueva ley.

La base de la reforma es la creación de un sistema mixto de otorgamiento de las prestaciones. Se mantiene el actual sistema de reparto asentado en la solidaridad intergeneracional y se crea un sistema de capitalización basado en el ahorro individual.

El nuevo sistema es de aplicación para el futuro, y por lo tanto no afecta a los actuales jubilados o pensionistas ni a aquellos con expectativas jubilatorias inmediatas ya que se aprobó que fuera implementado en forma gradual.

3.5. Cambios introducidos por la ley 16.713^{xxvi}

Esta gradualidad se verifica en cuanto a que toda persona activa afiliada al B.P.S. o que ingrese con posterioridad a la vigencia de la nueva ley, tendrá derechos previsionales regulados por alguno de los tres regímenes aplicables.

- a) Régimen vigente en el momento de aprobación de la ley 16.713.
- b) Régimen de Transición y
- c) Régimen Mixto.

En este último se establece tres niveles de cobertura según la cuantía de los ingresos individuales computables.

3.5.1. Primer nivel: Régimen de solidaridad intergeneracional.

Es un sistema de reparto. Comprende obligatoriamente a todos los afiliados activos por las asignaciones computables o tramos de las mismas hasta los \$ 5.000 mensuales, los que generarán el derecho a la prestación básica del nuevo sistema.

3.5.2. Segundo nivel: Régimen de ahorro individual obligatorio.

Es un sistema de capitalización. Comprende obligatoriamente a los afiliados activos menores de 40 años a la fecha de entrada en vigencia de la ley con salarios

superiores a \$ 5.000 y hasta \$ 15.000 mensuales. Comprende además, todos los afiliados activos habilitados por la ley a ejercer opción por quedar incluidos en este nivel. Estos son los trabajadores cuyas asignaciones computables se encuentren en el primer nivel, pero que hagan la opción por el régimen de ahorro individual obligatorio de sus aportaciones personales correspondientes al 50% de sus asignaciones computables y los afiliados activos mayores de 40 años, con o sin causal jubilatoria configurada antes del 31/12/96, que opten por el nuevo régimen dentro de determinados plazos.

Niveles de cobertura:

- Solidaridad
- Ahorro obligatorio
- Ahorro voluntario

También quedan comprendidos en ambos niveles y de acuerdo a los tramos de ingresos correspondientes, todos los trabajadores que ingresen a la actividad con posterioridad al 01/04/96, cualquiera sea su edad.

3.5.3. Tercer nivel: Ahorro voluntario

Incluye los afiliados con salarios superiores a \$ 15.000 los que podrán aportar o no a sistemas de ahorro individual por dicho exceso. En caso de aportar, se generan prestaciones en condiciones similares al segundo nivel.

3.6. Modificaciones importantes

Otras modificaciones recogidas en esta ley son las referentes a la edad jubilatoria, quedando fijada en 60 años para ambos sexos; los años de servicios requeridos aumentan de 30 a 35 años; se modifican las tasas de reemplazo tratando de estimular la permanencia en actividad; se aumenta el período considerado para el cálculo del sueldo básico jubilatorio y se exige que para acceder a la jubilación por solidaridad sólo se consideren los años de servicios e importes que se encuentren efectivamente registrados en la Historia Laboral para los trabajadores dependientes, y cotizados efectivamente para los no dependientes.

Se introducen importantes cambios en el régimen de pensiones, destacándose entre otros la igualación entre sexos admitiendo la pensión para el viudo y divorciado y las limitaciones de la posibilidad de acceso a la prestación de las viudas, en función de la edad y recursos propios. Otra innovación del nuevo sistema es el pago de cuota mutual a jubilados de menores ingresos.

3.7. Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP)

La creación de la Administradora de Fondos de Ahorro Previsionales (República AFAP), demandó un cambio sustancial en el diseño de la una empresa pública. Se trata de cambios que trascienden la órbita del Gobierno Central. Estamos en presencia de accionistas (Banco de Seguros del Estado, Banco República, Banco de Previsión Social) que son organismos estatales, lo que significa que en el marco de la reforma del Estado se habilita la creación de una entidad en régimen de derecho privado con instituciones financieras del Estado

Esto constituye una novedad en nuestro medio. La Ley N° 16.713 de 03/09/95 incluye los cambios en las Cartas Orgánicas del BSE, BROU y BPS que las habilita a constituir una sociedad anónima.

Actualmente están en pleno funcionamiento las siguientes disposiciones de la ley:

- Comunicación de los estados de cuenta: las AFAP comunican a sus afiliados, sus estados de cuenta, hecho inédito en la seguridad social del país, luego acompañado por la propia comunicación de la historia laboral del BPS.
- Comunicación de la Historia Laboral por parte del BPS: en el estricto cumplimiento de la ley 16.713, se está notificando a los trabajadores de su historia laboral. La información que contiene esta notificación es de suma importancia para el trabajador, ya que, le permitirá controlar contemporáneamente, períodos de actividad, vínculo funcional con la empresa, ingresos y distribución de aportes correspondientes.
- Las afiliaciones al nuevo sistema de seguridad social alcanzaron el siguiente incremento:
 - Al 31 de diciembre de 1998, el número ascendía a 506.517 personas.
 - Al 31 de octubre de 1999, los afiliados se sitúan en 531.190

Montos transferidos a las cuentas de ahorro de los trabajadores en las AFA (en dólares, acumulado)	
Al 31/12/96	61.760.887
Al 31/12/97	212.779.330
Al 31/12/98	431.087.274
Al 31/10/99	613.670.091

3.8. Posibilidades de desarrollo de inversiones

La ley prevé que las Administradoras podrán invertir los recursos del fondo de Ahorro Previsional en:

- a) Valores emitidos por el Estado Uruguayo, hasta el 60% del total del activo del Fondo de Ahorro Previsional.
- b) Valores emitidos por el Banco Hipotecario del Uruguay, hasta el 30%.
- c) Depósitos a plazo en moneda nacional o extranjera en instituciones de intermediación financiera instaladas en el país, autorizadas a captar depósitos, hasta el 30%.
- d) Valores emitidos por empresas públicas o privadas uruguayas que coticen en algún mercado formal, con autorización del Banco Central del Uruguay, hasta el 25%.
- e) Valores representativos de inversiones inmobiliarias, industriales, forestales u otros sectores productivos garantizadas por entidades financieras autorizadas a funcionar en el país, a través de la emisión de certificados de depósitos, hasta el 20%.
- f) Colocaciones en instituciones públicas o privadas, garantizadas por las mismas, a efectos de que estas concedan préstamos personales a afiliados y beneficiarios del sistema de seguridad social, hasta dos años de plazo y tasa de interés no inferior al Índice Medio de Salarios en los últimos doce meses, más cinco puntos porcentuales.

El máximo del préstamo es estas condiciones no podrá superar los seis salarios de actividad o pasividad. El importe a prestar no excederá el 15% del activo del Fondo Previsional.^{xxvii}

Las inversiones descritas en el punto a) podrán alcanzar hasta el 100% del total del fondo en el primer año de vigencia del régimen de ahorro, reduciéndose entre cinco y diez puntos porcentuales por año, hasta llegar al tope del 60% ya señalado.

Las inversiones explicitadas en los puntos b) c), d), e) y f) no podrán exceder el 20% del valor del fondo en el primer año, incrementándose entre cinco y diez puntos porcentuales por año, hasta llegar a un tope máximo del 70% del total.

La suma de las inversiones mencionadas en los puntos d) e) y f) no podrán exceder del 30% del total del fondo.

Con las distintas opciones de inversión y la liberación gradual de las mismas, se crean las condiciones para el desarrollo del mercado de capitales local, generándose una masa importante de dinero para destinar a inversiones, sin que la financiación a

mediano y largo plazo se limite al sistema financiero tradicional, lo cual abre nuevas posibilidades a las empresas integrantes del aparato productivo del país.^{xxviii}

3.9. Un cambio profundo

Es oportuno reproducir la caracterización que hace el Dr. Rodolfo Saldain, respecto a la profundidad del cambio:

*Los **procesos de reforma-refundación** o reforma estructural refieren a aquellas modificaciones de los programas de cobertura que, más que mejorar el funcionamiento del sistema existente, tienen como objetivo el diseño de otro que marca un punto de inflexión, un quiebre o corte, generalmente con una secuencia aluvional de programas, impuestos muchas veces por relaciones de poder, utilizados políticamente, carentes de planificación y mal administrados. La reforma-refundación se presenta como un proceso de adopción previa y voluntaria de objetivos de la seguridad social, que defina cuáles son los sectores que se entiende prioritarios, que analice técnicamente su realidad demográfica, económica y social y diseñe el modelo que entienda más funcional a su realidad nacional. Entendemos, entonces, por refundación, el proceso para:*

- a) definir los objetivos prioritarios que merecen ser atendidos,*
- b) la forma, instrumentos, actores y responsabilidades, así como los mecanismos para la obtención de los recursos que permitan cumplir esos objetivos, y*
- c) La compatibilización y la adecuación de los regímenes vigentes con el modelo al que se quiere arribar.*

En definitiva, los procesos de reforma-refundación implican un cambio estructural, discuten los sustratos deontológicos, los instrumentos de protección, el rol de los diferentes agentes protectores, así como los regímenes técnico-financieros en que se basan.

4. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TRADICIONAL EN EL BPS

4.1. Diagnóstico de la gestión del BPS

Los distintos diagnósticos sobre el funcionamiento administrativo del BPS ponían en evidencia serias carencias, como resultado de la acumulación de políticas inadecuadas de gestión desarrolladas a través del tiempo. Las siguientes son las deficiencias que señala el resumen ejecutivo del Informe presentado en 1994 por la Consultoría de la Universidad de la República.

En primer lugar, desde el punto de vista estricto de la gestión, los consultores observaron que existía una dirección ejercida por el Directorio del BPS que no garantizaba llevar adelante una visión coherente, basada en pautas de planificación estratégica, con los elementos de control y seguimiento necesarios para asegurar el cumplimiento de los objetivos y la evaluación de los resultados alcanzados. Estas apreciaciones se podían verificar en el hecho de que en las reparticiones claves existía una jerarquía bicéfala, en la que actuaban simultáneamente un gerente profesional y un gerente político, lo que hacía imposible delimitar responsabilidades y gestionar con eficacia.

En segundo lugar, la ausencia desde su creación de una dirección que procediera a integrar y coordinar las distintas acciones y esfuerzos, lo cual había generado dificultades para la coordinación operativa y el seguimiento de las decisiones, Esto a su vez dio lugar a que el Directorio cumpliera en forma corporativa funciones de nivel gerencial, interviniendo en los niveles operativos, sustituyendo frecuentemente a los mandos naturales.

En tercer lugar, en el ámbito de las Gerencias superiores, funcionaban en forma simultánea y sin roles definidos dos gerencias, una de carrera y otra política de particular confianza.

En cuarto lugar, hasta principios de la década del noventa los cargos gerenciales se proveían tomando en consideración la antigüedad como factor más relevante, sumado a la inexistencia de una política de capacitación de los recursos humanos, con una fuerte incidencia política en los procesos de reclutamiento y selección, por todo lo cual se había generado un descenso general en la performance del Banco.

En quinto lugar, la institución carecía, salvo excepciones, de un sistema de planificación estratégica o de fijación de objetivos y de prioridades operativas. Esto tuvo repercusiones con relación al retraso tecnológico, que se refleja en la existencia de sistemas desarrollados en forma fragmentada y compartimentada, en trámites y procedimientos engorrosos, prolongados y con excesiva manualidad; en

ausencia de información confiable y oportuna tanto para la toma de decisiones como para el control de gestión; ausencia de la cuenta personal, de una base de datos de personas físicas y base de datos de empresas no actualizada, elementos éstos imprescindibles en la gestión de cualquier sistema de seguridad social, público o privado, de ahorro, de solidaridad o mixto.

En sexto lugar, fueron señaladas las carencias de la estructura organizacional difusa, sin descripción de cargos, exceptuando los de nivel superior, y con personal que carece de roles definidos, en un proceso de transición que puede generar una mayor confusión si aquellos no son racionalizados y definidos.

En séptimo lugar, el aspecto legal, la complejidad del sistema normativo, formado por aluvión, dificultaba los procesos decisorios con contenido jurídico.

En octavo lugar, la gestión financiero-presupuestal requería una mejora de procesos y de información, para lo que se recomendaba una revisión crítica de la asignación de recursos y su relación beneficio/costo.

Finalmente, se observó que la cultura organizacional no ubicaba al cliente y al servicio del usuario como centro, caracterizándose por la inercia y un rendimiento laboral promedio inferior a los estándares aceptables.

4.2. Objetivos planteados a partir del diagnóstico:

- Pensamiento Estratégico
- Flexibilidad para adaptarse a los futuros cambios en las responsabilidades administrativas del BPS
- Simplificación de procesos
- Control y coordinación de los trabajos en las distintas etapas de los procesos,
- Clara división y definición de responsabilidades de las distintas áreas
- Calidad de atención a los diversos clientes
- Especialización del personal, para la administración de múltiples beneficios
- Capacidad de innovación tecnológica
- Tercerización de actividades en aquellas funciones que pueden ser realizadas en forma más eficiente por otras empresas;
- Descentralización de la gestión con eficiencia;
- Comunicaciones externas e internas;

4.3. Las exigencias del nuevo marco legal

En primer lugar es necesario analizar las exigencias planteadas por el nuevo marco legal. La promulgación de la Reforma de la Seguridad Social, introdujo importantes cambios en la estructura de aportes y beneficios de los trabajadores de la industria, el comercio, el sector civil y rural del país, que se encontraban cubiertos por el BPS y que representaba, en ese momento, el 85% de las actividades totales.

La reforma comprendió las prestaciones de jubilaciones y pensiones por vejez, invalidez y sobrevivencia y se aplicó obligatoriamente a los trabajadores menores de 40 años al 1º de Abril de 1996 y a quienes ingresaban al mercado laboral luego de la fecha citada. Además establecía las condiciones que debían cumplir los afiliados para optar por los beneficios del nuevo sistema.

4.3.1. Nuevo marco jurídico y adaptación del BPS en las siguientes áreas:

- Sistema de otorgamiento de pensiones
- Creación de un sistema para controlar la afiliación
- Regulación de la materia gravada
- Identificación mensual de las cotizaciones
- Instrumentación de las nuevas condiciones de derecho y de cálculo jubilatorio

De acuerdo a lo expuesto, el cambio fundamental de la Ley radicó modificación del modo de financiamiento de la administración de los recursos acumulados por los aportantes. Se introdujo un sistema mixto en donde coexisten:

- a) El sistema de solidaridad y reparto: administrado por el BPS que se financia con aportes del trabajador, del empleador y del Estado y otorga beneficios definidos y
- b) El sistema de ahorro individual: administrado por entidades privadas dominadas por Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP) que se financia con aportes y depósitos del trabajador, en donde los beneficios dependen del aporte efectivamente realizado por el trabajador.

El nuevo marco legal impuso la necesidad de cambiar la modalidad administrativo-financiera del BPS. Se comenzó a enfocar las actividades vinculadas a los clientes del BPS, así como las relacionadas con las AFAP. La reforma determinó que el BPS cumpliera la función recaudadora central para entregar los recursos financieros que corresponden a las AFAP en el plazo establecido en la Ley.

Con el fin de adecuar administrativa e institucionalmente el BPS a la reforma, se puso en práctica un proyecto específico denominado "Plan de Implementación de la Ley de Seguridad Social" (ILSS). El desarrollo del Plan se basó en la formación de una estructura temporal que organizó e implantó varios programas en las siguientes áreas: Informática, Base de Datos, Recaudación, Historia Laboral, Prestaciones, Normativa interna, Difusión e Imagen institucional y Capacitación del personal.

4.3.2. La Mejora de los servicios

Esto explica la importancia estratégica que pasaron a adquirir los cambios que le permitieran al BPS brindar un mejor servicio:

- El pago descentralizado de jubilaciones por red bancaria
- El cobro descentralizado de tributos
- Las Teleconsultas
- La reducción del trámite jubilatorio a un promedio de 3 meses en todo el país
- La nueva política de viviendas
- La completa autonomía de las sucursales del interior del país, etc.

4.4. El rol del Estado en la reforma previsional

El funcionamiento del Sistema de Seguridad Social pasó a depender de manera directa de la capacidad de gestión del BPS, en la medida que el organismo, además de administrar el primer nivel donde se mantiene el sistema de reparto, debe recaudar y distribuir los aportes a las AFAP. Una vez iniciado el régimen de Nominalización de la Recaudación, más de un millón de trabajadores tienen su Registro Personal en la Base de Datos de la Unidad de Historia Laboral.

En el rol de administrador, el Estado debió abocarse a concretar la reforma de la Seguridad Social, como un objetivo que abarca a toda la sociedad y en la que el Estado aparece como el gerente principal. En definitiva el Estado es quien ha puesto en práctica la reforma del Sistema Previsional.

Esto expresa un hecho fundamental: en el Uruguay la reforma no consistió en trasladar la gestión del sistema público previsional al sector privado, por el contrario, la implementación de la reforma sólo es posible por la capacidad de la administración estatal que permite solucionar los aspectos que incorpora la transformación de este sector de las políticas públicas.

4.5. El diseño del nuevo modelo de gestión

En el mes de julio de 1995 se realizó un Taller de Planeamiento Estratégico en el que, junto a los consultores, participó el equipo gerencial y el Presidente del BPS. Anteriormente, se habían realizado dos seminarios sobre "Planeamiento y Gestión Estratégica en el BPS", los cuales contaron con el apoyo de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.

Esta actividad permitió identificar los impactos que se preveían, del que hasta ese momento, era el proyecto de Ley de Seguridad Social, sobre la gestión del Banco; se realizó una definición de la Misión, de los Principios que debieran regir el comportamiento individual e institucional. Se identificaron también las amenazas y oportunidades externas al Banco, así como sus fortalezas y debilidades internas. Sobre la base de este marco general, el cuerpo gerencial y las autoridades presentes esbozaron un plan de trabajo trienal, y se definieron los requisitos de organización necesarios para llevar a cabo el mismo.

4.6. Definición de la misión del BPS

El 26 de agosto de 1996 se realizó el segundo Taller de Planeamiento Estratégico del Equipo Gerencial, donde se avanzó en las direcciones de trabajo establecidas, y en particular se actualizaron la Misión y los Principios del BPS que se habían acordado en el primer taller. El cuerpo gerencial acordó la siguiente definición:

La Misión del Banco de Previsión Social es brindar servicios a satisfacción de nuestros clientes, tanto afiliados activos y pasivos como contribuyentes, a través de una efectiva, eficiente y equitativa instrumentación de los programas de Seguridad Social en el marco de las competencias que le asigna la Constitución y la Ley.

Se procedió a incorporar el concepto de *cliente* a la definición original, por entender que ya se había incorporado a la cultura del Banco y fue considerado importante para mantener y reforzar la vocación y el concepto de calidad de servicio. Para precisar su alcance, se explicitó que son clientes tanto los afiliados activos y pasivos como los contribuyentes al sistema de recaudación del BPS. Se interpretó que focalizar en el cliente significa focalizar en "el que exige".

A su vez se definieron los principios que orientan la gestión:

- *Responsabilidad Social*
- *Calidad de Servicio*
- *Derecho de nuestros Clientes*

- *Gestión ética*
- *Recursos Humanos profesionalizados*

El escenario al momento de aplicar la Ley 16.713 fue analizado en los siguientes términos:

- *Velocidad de los cambios*
- *Eficiencia para la competitividad*
- *Mayores exigencias de los ciudadanos*
- *Responsabilidad Social*

Del análisis de la misión del BPS surgieron los siguientes factores críticos:

- *Servicio al cliente*
- *Instrumentación efectiva y eficiente de los programas de la seguridad social*
- *Gastos administrativos*

Se establecieron las bases conceptuales y los objetivos estratégicos de la Institución:

- *Definición de la Misión y Principios*
- *Gerencia Profesional*
- *La Reforma de la seguridad social como oportunidad*
- *El Plan de Implementación de la Ley (ILSS) como primera etapa de una trayectoria hacia la mejora de la gestión*

4.7. Plan de Calidad del BPS

La segunda etapa, consistió en la elaboración y ejecución del "Plan de Calidad del BPS", cuyos resultados, de acuerdo a las opiniones de algunos de los informantes calificados, no han sido totalmente evaluados, por lo que afirman que habría evidencias de que no se lograron los objetivos planteados,

Al comenzar el año 2002, aún está en fase de ejecución la reingeniería de los procesos de negocios en el área de Prestaciones Económicas, lo que plantea serias dificultades para mejorar los servicios a la población. El retraso en la culminación de este proyecto, encabeza la agenda de prioridades de la dirección del BPS,

conjuntamente con la reingeniería que comienza a implementarse en el área de la recaudación (ATYR).

4.8. Plan Estratégico 2000-2004

Básicamente el *management* es definido como el conjunto de gestiones, métodos y procesos de dirección, organización, asignación de recursos, control, planificación, activación y animación de una empresa.

Sobre este marco conceptual se elaboró y comenzó la primera etapa del Plan Estratégico 2001-2004, cuya implementación se realiza a través de 82 Programas Específicos de Acción (PEA), los que permiten recoger la información para el control global de la gestión.

5. RESULTADOS DEL PROCESO DE CAMBIO EN EL BPS

Tomando en consideración los objetivos planteados a partir del diagnóstico que se plantea en el capítulo 4, procederemos a recapitular los avances en estas direcciones.

- 5.1. Pensamiento Estratégico.
- 5.2. Flexibilidad para adaptarse a los futuros cambios en las responsabilidades administrativas del BPS.
- 5.3. Simplificación de procesos y Control y coordinación de los trabajos en las distintas etapas de los procesos.
- 5.4. Clara división y definición de responsabilidades de las distintas áreas.
- 5.5. Calidad de atención a los diversos clientes.
- 5.6. Especialización del personal, para la administración de múltiples beneficios
- 5.7. Capacidad de innovación tecnológica.
- 5.8. Tercerización de actividades en aquellas funciones que pueden ser realizadas en forma más eficiente por otras empresas.
- 5.9. Descentralización de la gestión con eficiencia.
- 5.10. Comunicaciones externas e internas.

5.1. Pensamiento estratégico

A partir de la aprobación de la Ley de Reforma de la Seguridad Social, el BPS debió asignar prioridad total a las tareas y actividades orientadas a cumplir con los plazos y exigencias que establecía la misma. A los efectos de cumplir con los cometidos que la Ley le imponía, el BPS desarrolló un proyecto específico dirigido a satisfacer los requerimientos implícitos en dichos cometidos. El "Plan de Implementación de la Ley 16.713" (ILSS) fue diseñado sobre la base de los objetivos generales de mejora de gestión que se habían formulado en el primer Taller de Planeamiento Estratégico del Equipo Gerencial del BPS.

En la nueva etapa se resalta la importancia del control de la gestión. En este sentido, se diseñan indicadores que deberán formar parte de un sistema integral de control de gestión, de tal manera que contribuya al cumplimiento de los objetivos organizacionales, a través de un proceso de toma de decisiones basado en la

información sobre la performance de la organización. De acuerdo a la misión y modelo planteado para el BPS, se establecieron los siguientes factores críticos:

- Servicio al cliente
- Instrumentación efectiva y eficiente de los programas de la seguridad social
- Gastos administrativos

5.2. Flexibilidad para adaptarse a los futuros cambios en las responsabilidades administrativas del BPS

5.2.1. Registro de Historia Laboral

Un ejemplo de esta capacidad de adaptación se observa en el fortalecimiento de los recursos para la recuperación de información de los registros de la historia laboral de los trabajadores anterior al 1º de Abril de 1996, a efectos de aumentar el volumen y la calidad de los datos en el momento de la implantación de los nuevos sistemas de pasivos. Comprende la incorporación a las bases informáticas del BPS de toda la información documental en soporte papel referida a servicios de que dispone el organismo, así como la suministrada por las empresas privadas activas que han sido convocadas a tales efectos.

Se otorgó prioridad a la captura de la información del colectivo de afiliados con expectativa jubilatoria en los próximos años.

En el marco de este proyecto se ha reconstruido, al mes de diciembre de 2000, la historia laboral de 971.753 trabajadores activos, y se está en condiciones de otorgar la pasividad automática sin más trámite a 8.924 de estos trabajadores que por su edad tienen expectativa jubilatoria inmediata, lo que permite agilizar los trámites jubilatorios al hacer efectivo el retiro.

5.2.2. Gestión de Afiliaciones

Se realizaron diversas actividades para consolidar el sistema de Gestión de Afiliaciones, que tiene por objetivo que todos los afiliados al BPS se inscriban antes de su ingreso al trabajo, para asegurar así la plenitud de sus derechos ante el sistema de seguridad social.

Estas actividades consistieron en la integración de la totalidad de las agencias y sucursales del interior al sistema informático centralizado de Gestión de Afiliaciones, la mejora de los sistemas de control en la declaración de actividades e instalación, y

la puesta en producción de un sistema *fax-server* para el procesamiento y posterior envío de las constancias de afiliaciones.

5.2.3. Afiliación mutual

Se consolidó el nuevo sistema de afiliación mutual. Mediante el cual el trabajador ve asegurada su libertad de opción al inscribirse directamente en la mutualista.

Se creó un sistema de registro y administración de afiliaciones mutuales en casos de doble cobertura (seguros convencionales).

La implantación de los nuevos sistemas permite un mejor control de las afiliaciones mutuales, lo que ha significado una notoria mejora en las prestaciones por este concepto, así como importantes ahorros al evitarse prestaciones mal concedidas.

5.2.4. Régimen de ahorro individual obligatorio

Si consideramos las cifras globales de la Población Económicamente Activa (PEA), vemos que un porcentaje importante de la misma se encuentran afiliados a las AFAP que integran a 576.370 trabajadores. Durante el año 2000 se transfirieron \$2.626.159.873 a las cuentas individuales de los trabajadores. Desde junio de 1996, fecha de inicio de las transferencias al entrar en vigencia la ley 16.713, hasta diciembre de 2000, se transfirió un total de \$ 9.323.54.331.

Con respecto a la notificación de la historia laboral a los trabajadores, se instaló y puso en producción en todo el país el sistema de notificación en línea, que permitirá a cualquier trabajador notificarse de su historia laboral en cualquiera de las oficinas del BPS, con mayor agilidad y certeza.

5.2.5. Asignación Familiar para hogares de menores ingresos

En aplicación de la ley 17.139 de 16 de junio de 1999, que extendió el beneficio de asignación familiar a los hogares de menores recursos, se han liquidado beneficios – desde su puesta en marcha hasta el mes de diciembre de 2000 inclusive- a un total de 39.886 núcleos familiares discriminados en 28.577 monoparentales, 5.774 embarazadas y 5.265 que corresponden a desempleados, de los que resulta un total de 75.435 niños beneficiarios de asignación familiar por la referida norma, de un total de 427.178 niños beneficiarios de asignaciones familiares.

5.2.6. Recaudación nominativa de aportes

La implementación en el Interior del nuevo sistema de recaudación nominada, que incluye la prefacturación de los aportes, ha permitido obtener un alto porcentaje de registración de los aportes nominados de los trabajadores, uno de los pilares de la reforma previsional. De esta forma se han abatido en forma sustancial las partidas pendientes de acreditación, lo que significa mejorar las transferencias de las cuentas individuales de los trabajadores y obtener una mejor información para los procesos de liquidación de las prestaciones a cargo del BPS.

5.3. Simplificación de procesos y control y coordinación de los trabajos en las distintas etapas de los procesos

5.3.1. Atención al cliente

Sobre la base de este nuevo modelo se presta una atención central al cliente, sin diferenciar entre los activos y los pasivos. Se consideran soluciones globales de simplificación y descentralización de trámites, determinando niveles de atención genérica y niveles de atención específica para casos complejos. A partir del cambio habrá un único cliente al que se deberá atender integralmente, brindándole prestaciones a lo largo de su vida: desde antes de nacer, con la afiliación y la asignación familiar prenatal, hasta después de fallecer, cuando se brinda la pensión a sus causahabientes.

5.3.2. Mejora de la administración tributaria

Durante el presente ejercicio se ha aprobado, en el marco del convenio con el PNUD y la OPP, el comienzo de un proceso de cambio profundo en la administración tributaria. Este cambio busca una transformación de los procesos y estructura de la Asesoría Tributaria y de Recaudación con los siguientes objetivos generales:

- Adecuación plena de ATYR a las exigencias de la ley 16.713.
- Gestión integrada, minimizando las posibilidades de evasión, morosidad y omisiones con la mejora de la recaudación consiguiente.
- Normativa clara, con la única interpretación.
- Mayores alternativas para la relación con las empresas, incluyendo atención a distancia y autogestión.

- Reducción de inconsistencias en procedimientos y criterios, tanto entre áreas de ATYR como entre las oficinas de Montevideo y el Interior, con importante acortamiento de los tiempos de gestión.
- Información precisa y oportuna que permita una visión integral del comportamiento tributario de los contribuyentes y las empresas.
- Información económica de ATYR, incluyendo las cuentas de empresas.
- Compatibilidad integral de la información de ATYR con las necesidades de prestaciones económicas.

5.3.3. Fiscalización y cobros

Mecanismos tales como el cálculo de indicadores, el cruzamiento de datos y el intercambio de información con otros organismos ha dotado de mayor efectividad al sistema, como se ha percibido en la detección de casos de gestores que no pagaron los aportes recibidos de sus clientes.

Las actuaciones realizadas totalizaron 9.208, que incluyen la llamada "rastrillo de BPS con DGI", por un monto estimado de adeudos de \$ 239.109.948.

Prosiguieron durante el ejercicio las gestiones de cobro dirigidas a deudores por determinaciones tributarias y por convenios cuya caducidad se hubo verificado con anterioridad al 30 de junio de 1998, procurando una efectiva recuperación de dichos créditos.

En Recaudación Civil, se trabajó en la regularización de las deudas de los gobiernos departamentales, coordinando con el Ministerio de Economía la forma de cancelación de las deudas. Por dicha regularización se cancelaron las deudas de seis intendencias.

5.3.4. Registro de contribuyentes y empresas

Se ha avanzado en la depuración del registro de empresas, a fin de poder considerarlo un soporte confiable para la gestión y obtener una fuente única de información para el otorgamiento de prestaciones económicas.

Asimismo, en el marco de la coordinación con la DGI, se ha avanzado en la definición de un sistema de ventanilla única para el registro de contribuyentes de ambas instituciones, que comenzará a operar en 2001.

5.3.5. Control y eficiencia en el otorgamiento de pasividades

Se implementó un nuevo mecanismo de prueba de servicios, a fin de agilizar el trámite para otorgar beneficios jubilatorios y/o pensionarios, dotando de eficiencia y seguridad la tramitación de reconocimiento de actividad laboral.

La importancia estratégica de los controles instaurados es la comprobación, no sólo de la veracidad de los servicios declarados con posterioridad al alta de los beneficios, sino desde el inicio del trámite, en los casos en que existan dudas fundadas de su legitimidad.

Esto permitió descubrir maniobras con trámites fraudulentos en perjuicio del Banco.

5.4. Clara división y definición de responsabilidades de las distintas áreas

Se ha logrado optimizar y consolidar toda la información disponible u obtenible de otras instituciones públicas y empresas privadas, lo que permite contar con información cierta y única para determinar las condiciones de otorgamiento de las prestaciones en cumplimiento de las nuevas disposiciones de la Reforma Previsional, así como detectar la ocurrencia de incompatibilidades o impedimentos para la efectiva percepción de los beneficios.

5.5. Calidad de atención a los diversos clientes.

Se implantaron nuevos modelos de los sistemas de subsidios (enfermedad, maternidad y desempleo) y beneficios especiales (lentes y prótesis), un nuevo sistema de otorgamiento y liquidación de los beneficios salariales a trabajadores de la construcción y a domicilio, y mejoras en la atención a los clientes en el área de prestaciones de actividad: sistemas de llamado automático para el ordenamiento del público, sistema de agenda telefónica para certificaciones médicas a domicilio y consultorio, sistema de atención polifuncional al cliente.

El BPS, a través de su repartición Prestaciones de Salud, brinda los siguientes beneficios a niños y embarazadas:

- Asistencia integral a toda mujer que vaya a dar a luz a un beneficiario de Asignaciones Familiares (o sea el hijo de un trabajador privado, o en seguro de desempleo, o jubilado o pensionista).
- Asistencia de parto normal y patológico.
- Asistencia integral del recién nacido, hasta los 90 días de vida.

- Atención preventiva infantil y de primera morbilidad a todo beneficiario desde los 91 días de vida y hasta los cinco años, 11 meses y 29 días.
- Asistencia odontológica infantil y de primera morbilidad a todo beneficiario desde los 91 días de vida y hasta los cinco años, 11 meses y 29 días.
- Asistencia odontológica infantil, preventiva, clínica y quirúrgica, a todo beneficiario hasta la edad de ocho años, once meses y veintinueve días.
- Asistencia de ortodoncia, la que podrá iniciarse hasta los nueve años, once meses y veintinueve días.
- Asistencia especial a beneficiarios que presenten malformaciones congénitas o patologías emergentes de riesgos perinatales. Este servicio podrá iniciarse hasta los trece años, once meses y veintinueve días.

Se realizan los peritajes de todos los clientes del BPS que soliciten una jubilación o pensión por enfermedad. Durante el 2000 se ha implementado un nuevo sistema para la atención al cliente que se aplica en todo el país, mediante el cual se disminuyó el tiempo de tramitación interna.

5.6. Especialización del personal, para la administración de múltiples beneficios

5.6.1. El programa VIF –SIDA –ETS

El programa VIF –SIDA –ETS en el trabajo tiende a minimizar el impacto social y económico de la infección VIH y el SIDA dentro del BPS, a nivel intersectorial e interinstitucional.

5.6.2. Medicina ocupacional

En el campo de la medicina ocupacional las actividades llevadas a cabo se enmarcan en los estudios realizados sobre puestos de trabajo, prevención, servicio social y psicología.

5.6.3. Extensión del Sistema de Cuentas Personales en los organismos públicos

Se realizaron convenios de incorporación al Sistema de Cuenta Personal suscritos con la ANEP y la Junta Departamental de Montevideo, incorporando al sistema dos nuevas oficinas delegadas de Cuentas Personales: una en el Consejo de Educación Secundaria y otra en la Junta Departamental de Montevideo.

Ello facilita a los funcionarios de estos organismos la solicitud de trámites jubilatorios o de reconocimiento de servicios en su propia oficina de Cuenta Personal, sin tener que trasladarse al BPS, ya que los dos organismos actúan en forma conjunta.

Se totalizó así la incorporación de 61 organismos al sistema, lo que determinó un importante esfuerzo en la realización de visitas por control, asesoramiento y evacuación de consultas, apoyo técnico-administrativos, con estudio de expedientes y determinación del trámite subsiguiente.

5.6.4. Prestaciones sociales

Con las Prestaciones sociales se procura la integración social de las personas mayores y con discapacidad, promoviendo actividades educativas no formales y fomentando la adquisición de actitudes, valores y conocimientos que permitan un envejecimiento activo. Son instrumentos para ello los cursos y la publicación de manuales, Boletines y folletos, la realización de congresos, seminarios y talleres que estimulan la actualización y el intercambio de conocimientos y experiencias, así como la coordinación de los servicios.

La sensibilización de la población en cuanto al proceso de envejecimiento, la investigación social, el asesoramiento técnico, los relevamientos institucionales y la coordinación con otros organismos públicos y privados para implantar programas nacionales y regionales son el camino elegido para el logro de los objetivos.

Se llevaron a cabo proyectos especiales con convenio con otras instituciones. Esto permitió que un total de 154 personas fueran asistidas durante el 2000 en el marco de la atención integral para personas en situación de calle que se realiza en Montevideo, en coordinación con las organizaciones no gubernamentales Pablo VI y el Centro de Investigación y Promoción Franciscano Ecológico (CIPFE). De estas personas, 49 fueron derivadas al Programa de Vivienda, a hogares de adultos mayores, o bien se reinsertaron en el medio social.

5.7. Capacidad de innovación tecnológica y preparación de los recursos humanos

La transformación en que se encuentra inmerso el BPS, donde el manejo de un gran caudal de datos es un desafío, impulsa a la expansión tecnológica. Se hace necesaria entonces una continua investigación de las tendencias y una permanente reformulación de las estrategias informáticas.

El uso de un gran cúmulo de datos y de novísima tecnología conlleva la actualización constante de normas y estándares que permiten normalizar la plataforma tecnológica a fin de garantizar flexibilidad, confiabilidad y portabilidad.

Los procesos de reingeniería inspirados en la focalización sobre el concepto de *calidad de servicio* obligan a su vez a un esfuerzo para mejorar las condiciones técnicas y comerciales de los principales contratos informáticos corporativos de tecnologías básicas. Por todo ello ha sido necesario conformar unidades altamente especializadas, integradas por equipo técnico permanente con personal del Banco y asesores externos que puedan luego cumplir el ciclo de transferencias.

En este contexto se verificó el tránsito exitoso y sin inconvenientes al año 2000 que implicó la reparación y chequeo de equipos y sistemas para prevenir el "efecto Y2K". Ello permitió capitalizar modalidades de prevención, planificación y diseño de formas de gestión en escenarios impactados por contingencias, que quedan como saldo para el futuro.

Como estrategia de desarrollo y puesta en funcionamiento, se adoptó la contratación en modalidad "llave en mano" de una solución que satisfaga los nuevos requerimientos del servicio, comprendiendo el rediseño de los procesos, el desarrollo, la instalación, la operación y el mantenimiento de aplicativos informáticos y la instalación de un centro de cómputo

En el año 2000 se llevó a cabo el proyecto de interacción entre dos organismos recaudadores, con la integración del BPS y la DGI. Se instaló una conexión permanente entre las redes e datos de ambas instituciones, la cual, con los debidos resguardos de seguridad, permite acceder a datos de los contribuyentes en la base de la DGI.

Junto con la tecnología, los recursos humanos son el gran capital del organismo. En los últimos años se han desarrollado amplios programas de capacitación que persiguen la profesionalización de los funcionarios. En materia de informática, los cursos realizados han alcanzado aun amplio porcentaje de personal, tanto técnico como administrativo.

Por otra parte, el BPS se ha constituido en proveedor de cursos hacia el exterior de la institución en lo relacionado con la ley 16.713 del nuevo sistema de seguridad social y derecho jubilatorio. Se ha asesorado y capacitado a personal de República AFAP, Cámara de Senadores, CODICEN, Junta Departamental de Montevideo, Ministerio de Turismo, OSE, Universidad de la República, Consejo de Educación Primaria, Consejo de Educación Secundaria, cámaras empresariales y colegios profesionales.

Durante el ejercicio 2000 la capacitación gestionada fue de 28.670 horas para 2.115 usuarios. Asimismo, se habilitó el ingreso de estudiantes y egresados de UTU en carácter de pasantes por un año, a través de un convenio entre el BPS y ANEP. Ello da a un contingente muy importante de jóvenes la posibilidad de adquirir nuevos conocimientos, poner en práctica los estudios cursados y obtener la experiencia necesaria para ingresar posteriormente al mercado laboral.

También se ha puesto en práctica un programa de reconversión laboral que busca aportar soluciones a situaciones generadas por los cambios organizacionales. A través de distintas herramientas se busca que el personal incorpore los conocimientos técnicos y habilidades que permitan su reinserción en nuevos puestos de trabajo.

5.8. Tercerización de actividades

Para cumplir el ciclo de transferencias de datos dentro del BPS y con otros organismos fue necesario contratar y contribuir a crear unidades altamente especializadas.

Se procedió a llamar a licitación y contratar servicios privados en las siguientes actividades: limpieza, locomoción (flota de automotores), informática, capacitación y seguridad de la planta física y las personas ante incendios u otros riesgos.

Distintas empresas se encuentran actualmente desarrollando actividades en el BPS, algunas como IBM o Bull-Integris, en el campo de la informática, otras como Brill en los servicios de limpieza de los edificios e instalaciones. Los automóviles y otros vehículos han sido privatizados y se establecieron contratos de servicios con los propietarios, que han constituido empresas unipersonales. En el tema de la seguridad, se ha elaborado un plan de prevención contra incendios y otros riesgos, por parte de una empresa que incluso ha dictado cursos con el personal del Cuerpo de Bomberos.



ADQUISICIONES

5.9. Descentralización de la gestión con eficiencia.

La descentralización de pagos es uno de los programas centrales que se viene aplicando desde 1995 y en el 2000 se aplicó en forma masiva en el Interior del país, donde más de 165.000 pasivos cobran sus haberes mediante el sistema de pago descentralizado.

El sistema permite a los pasivos cobrar en locales de distintas empresas o bancos, de manera más sencilla y rápida, con mayor flexibilidad de días y horarios y mejores condiciones de seguridad y atención. La cantidad de locales de pago en el Interior del país pasó de 74 a 182, lo que ha permitido una reducción del tiempo promedio del trámite.

El estudio de satisfacción realizado por una consultora especializada concluyó que el sistema recibe una evaluación muy próxima a la ideal: en todas las dimensiones analizadas los resultados se acercan al 100% de juicios positivos.

5.10. Comunicaciones externas e internas

La Unidad de Atención al Cliente y Mejora de Procesos fue creada con el cometido de mejorar la atención y comunicación con los clientes internos y externos.

Asimismo, se hace especial énfasis en la obtención de Información por medio de investigaciones y mediciones que permiten conocer la satisfacción de los clientes con respecto a la calidad de los servicios.

Se ha potenciado la Intranet corporativa, red electrónica que posibilita el fortalecimiento de la comunicación interna. Se utiliza para numerosas aplicaciones vinculadas con la administración de personal (consultas en materia de liquidación de haberes, registros de asistencia, solicitudes de licencias, organigramas y distribución del personal por oficinas).

En los últimos años se han venido desarrollando comunicaciones para los diversos segmentos del numeroso público que la institución atiende. Para el segmento de los pasivos se realiza una publicación cuatrimestral que se entrega en el momento del pago, con información institucional y temas que apuntan a la promoción de la calidad de vida de los adultos mayores.

Por otra parte, se ha procurado mejorar la atención del Servicio de Teleconsultas, que contribuye a acercar el Banco al cliente a través del acceso telefónico a la información. Este servicio, con sus 36 líneas por el teléfono 1997, irá integrando en forma gradual, en función de los recursos disponibles, las nuevas tecnologías que le

permitan convertirse en un *call center*. En este año atendió un total de 2:183.832 consultas, lo que hace un promedio de 9.200 llamadas por día.

6. TEMAS PENDIENTES

6.1. Pensamiento estratégico

6.1.1. Problemas del marco legal y a nivel organizacional

¿Cuáles son las causas que no se pueden volver a eludir a la hora de buscar cambios en la gestión del BPS?

En primer lugar es necesario resolver los problemas del marco legal. Se hace imprescindible una simplificación de la ley, hay que elaborar un marco legal coherente haga posible una actuación eficiente y operativa.

En segundo lugar no se puede soslayar la complejidad de los aspectos orgánico funcionales. Esto supone, entre otras cosas, preparar a los funcionarios para el cambio, y en relación con este aspecto, crear un verdadero marco de participación, que permita la integración de la mayoría del personal.

La siguiente etapa por la que transitará el BPS debería implicar el involucramiento de la totalidad del personal del BPS, con el fin de que en cada área de negocios y en cada departamento se generen "Grupos de Mejora Continua", no desde el punto de vista del sistema de "Calidad Total", sino desde las actitudes mentales de los funcionarios, y desde la mentalidad de los mandos medios y superiores, para establecer modelos participativos de gestión. A partir del momento en que esta perspectiva se transforme en una realidad, se podrá sostener que existe un compromiso dinámico de la organización con la sociedad.

Las transformaciones requieren procesos de desarrollo y cambio organizacional. El desarrollo de un Plan Estratégico de Recursos Humanos alineado con la misión, visión, los objetivos y la estrategia general del BPS, que logre efectos positivos en la cultura organizacional, pasa a ser el objetivo fundamental de la Función de Recursos Humanos.

De acuerdo a la opinión del Cr. José Pini (quien se desempeñó a partir de 1996 como Asesor de Recursos Humanos y Capacitación del BPS) la Planificación Estratégica requiere continuidad:

La planificación estratégica es un elemento muy importante para darle continuidad y racionalidad a la gestión y para marcar un camino. Si no, lo que sucede muchas veces en las organizaciones públicas donde las cosas funcionan medio al golpe del

balde. El Directorio resuelve una cosa, después resuelven otra. Ahora, para que eso funcione es importante que acontezca lo que acontece en el Banco; que hay una separación –que se respeta– entre la función de, definidos los objetivos estratégicos por parte del Directorio, el Directorio no intervenir en la gestión diaria y cotidiana sino mantenerse fundamentalmente en lo que son las relaciones entre la institución y el entorno, el medio, evaluando los grandes avances.

6.2. Flexibilidad para adaptarse a los futuros cambios

6.2.1. Diseño de Políticas Públicas

Una de las directrices del Plan Estratégico del BPS establece la necesidad de que la Institución participe activamente en el diseño de políticas públicas. El tema implica concebir el cometido del Banco no como mero administrador de programas, está planteado pasar a investigar, diseñar y formular propuestas de políticas públicas.

Por su parte Myra Tebot, plantea el tema en los siguientes términos:

Lo que está planteado es cómo se pasa de esta función "productora" de bienes y servicios que tenía el Estado, a tener una función más "reguladora" de lo que otros hacen. Y ese es el tema, radicalmente distinto. Tenemos que cambiar sudor por saber. Lo importante es que nosotros sepamos de seguridad social. Ese es nuestro negocio. Eso es lo que tenemos que hacer y hacerlo bien. Estar mucho más volcados a poder analizar cifras, hechos, analizar evoluciones sociológicas que estar ocupados la mayor parte del tiempo a operar cosas que cualquiera puede operarlas y que no necesariamente tiene porqué saber de seguridad social. Y esto es lo que nos pasa; que lo urgente y lo voluminoso termina opacando a lo importante.

Si yo todavía a las personas que tengo preocupadas en la tarea física de pagarle a 500 mil personas, desde control de seguridad, traslados, etc. Si algunas de esas personas las pudiera tener analizando qué cosas están pasando con: qué tipo de gente se está retirando, qué cosas están pasando con la gente que va a seguro de desempleo, cuántos ingresan de nuevo al mercado laboral, cuánto demoran en ingresar, cómo son los perfiles de edades de la gente que va al seguro de paro, cuánto me demoran a mí en ingresar al mercado de trabajo según la edad.

Porque sobre esa información, yo sé que podría hacer seguridad social. Esas son las cosas que tenemos que hacer nosotros. ¿Qué pasa con los jubilados? ¿Con qué edad se está yendo ahora?

Creo que la Administración Pública tiene que pensar en esas cosas, en el diseño de políticas públicas. Tenemos que ir a analizar cosas que todavía no hacemos; la equidad de los beneficios. Hay algunos beneficios que tenemos; que han sido "el

irse lloviendo beneficios" de un lado, de otro, que se han juntado todos y que hemos puesto una cajita que dice "BPS". Cuando uno se pone a ver la equidad de ese beneficio; qué objetivo tuvo ese beneficio, quizás el resultado que se puede dar es que el resultado que uno ve es que no va en el sentido que originalmente fue pensado. Es necesario evaluar los resultados.

6.3. Simplificación de procesos y control y coordinación de las actividades en las distintas etapas

Existen opiniones muy críticas del Sr. Ernesto Murro, ex representante de los trabajadores activos en el Directorio del BPS, con respecto a la consolidación de la nueva ley, dado el incumplimiento de aspectos claves de su funcionamiento:

- *La Ley 16.713 no está terminada de implantar. No se está cumpliendo con la Historia Laboral, a principios del año 2000 habían 600.000 trabajadores notificados por primera vez, cuando deberían haber por lo menos tres notificaciones a un millón de trabajadores.*
- *Otra carencia del BPS es que desde diciembre de 1998 no produce información oficial sobre las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAPs). Se aduce como causa que aún no está definido quiénes son afiliados y quiénes son cotizantes.*
- *La mejora de gestión que se ha hecho, ha privilegiado los aspectos no-sociales de la ley, por los que se gastan millones en temas secundarios y no se resuelve la notificación de la Historia Laboral, la construcción y reconstrucción de la Historia Laboral hacia atrás de 1996.*
- *No se resuelve la coordinación con la DGI y otras dependencias públicas para cruzar información y combatir la evasión.*

6.4. Clara división y definición de responsabilidades de las distintas áreas

Si bien las acciones llevadas a cabo en el BPS en el período 1995 –2001 permiten constatar un cambio importante en las formas de trabajo, este cambio no implicó necesariamente crear un organigrama diferente, dado que en lo fundamental subsiste la estructura orgánico-funcional de la institución.

Mientras funcionan las estructuras paralelas creadas para la implementar la reforma del sistema previsional, se generaron otros centros de decisión. Pero una vez culminada esta etapa, el organismo se vio obligado a articular ambas estructuras. Esto determinó el surgimiento de la denominada *estructura de transición*. En definitiva está pendiente definir y poner en funcionamiento la nueva estructura organizativa del BPS.

La estructura de transición que se ha establecido en el BPS presenta algunas dificultades. La principal consiste en que su diseño no parece corresponder a una concepción coherente. Por el contrario presenta rasgos que indican que se procedió

a yuxtaponer unidades existentes en la estructura anterior, junto a unidades nuevas. En la actual estructura provisoria coexisten unidades con distinta jerarquía, lo que no permite definir un concepto estructurado de cuáles son las competencias de las unidades anteriormente existentes y las creadas en la estructura de transición. Si la finalidad buscada ha sido superar el intrincado itinerario de las decisiones en la estructura vertical piramidal, la impresión es que las unidades de la estructura de transición presentan "zonas grises", donde no es posible discernir de quién es la responsabilidad.

Esta situación ha originado conflictos en distintos niveles de responsabilidad y jerarquía. En el seno del propio Directorio del BPS, en el nivel gerencial superior y en los mandos medios. En particular surgió una tensión en el ámbito de las relaciones laborales, donde hubo confrontaciones entre la Asociación de Funcionarios de la Seguridad Social (ATSS) y el Directorio, a partir del rechazo a varias medidas que adoptaba el BPS, las que se expresaron a través de distintas modalidades de denuncia, protesta y resistencia.

6.5. Calidad de atención a los diversos clientes

Al respecto, el Cr. Tabaré Vera, responsable del Programa de Reforma del Sistema de Seguridad Social en el O.P.P., manifestó que para concretar una gestión que coloque al ciudadano en el centro de la atención se requiere resolver los siguientes aspectos:

La primera para que sea una verdadera reforma administrativa, hay que tener una institución mucho más centrada en la atención al cliente que en los propios procesos.

La segunda, si hacemos una reforma del Estado, una reforma de la seguridad social, donde el objetivo fundamental es poner al ciudadano en el centro de las cosas, la transparencia del sistema, la posibilidad de que la persona opte, todo lo que implique sacarle el monopolio para que la persona pueda elegir. Transformar al usuario en cliente, todo eso significa poner al ciudadano en medio del proceso. Porque todo esto es coherente con la sociedad que se quiere construir: reforma del Estado, reforma de la seguridad social, reforma ciudadana, reforma de la educación. Todo eso es para colocar al ciudadano en el medio, para que se desempeñe, para transformarse realmente en una persona que toma decisiones, que controle.

La otra la gran cuestión estratégica, es el logro de al menos la transformación administrativa que tenga una base de datos corporativa.

Hay otro elemento fundamental en una institución que administra políticas sociales, es una transformación administrativa que concreta, en la práctica, el compromiso de la institución en la aplicación de los principios de buena gestión, pero en un punto que es crucial; controlar las condiciones de elegibilidad de los beneficiarios de las políticas sociales que administra el Banco.

La conclusión de Tabaré Vera, es que, en lo fundamental, aún no han sido resueltos estos problemas. Por lo que las soluciones aplicadas cubren de manera parcial el objetivo de brindar una atención integral al ciudadano.

6.6. Especialización del personal para la administración de las distintas áreas

Uno de los ejes del cambio pasa por la modificación de los métodos de gestión, lo que en el BPS tuvo como punto de arranque la creación de la Gerencia General profesional, acompañada de la eliminación de las gerencias bicéfalas. Esto implicó asignarle al Directorio sus funciones específicas, permitiendo a la Gerencia General asumir la responsabilidad de la gestión de la Institución.

Este primer paso, hizo posible iniciar el proceso de planificación estratégica con la consiguiente definición de la Misión y todas las derivaciones en el plano del establecimiento de los objetivos, planes, programas y proyectos, a través de los cuales se aplicó a partir de Abril de 1996 la Ley 16.713.

Los dos elementos claves que acompañaron estos cambios son:

La incorporación de un potente sistema informático, donde se busca completar la corporativización de la información en las denominadas "bases de datos", con todas sus implicaciones en la mejora de la administración y el aumento de la velocidad de los procesos administrativos. Este nuevo soporte tecnológico posibilitó aumentar los controles en áreas tales como: subsidio por desempleo, asignaciones familiares, tributación de las empresas y sueldos de base para el cálculo jubilatorio.

Y junto a la tecnología se llevó a cabo una extensa etapa inicial de capacitación en distintas áreas de conocimiento. El ritmo de la capacitación pasó a descender y estabilizarse a partir de 1999, lo que no significa un abandono de esta línea de trabajo en la gestión de los recursos humanos, sino que actualmente se atienden demandas puntuales relacionadas con la puesta al día de nuevas tecnologías de software, así como aspectos relacionados con la modificación de procedimientos administrativos.

Sin embargo subsisten una serie de factores que retrasan la profesionalización. Un primer factor negativo para avanzar hacia la profesionalización es el envejecimiento

de los funcionarios del BPS, cuya edad promedio es de 45 años. El cambio fundamental transcurre en el campo de la informática, esta situación constituye un problema para los funcionarios cuya formación corresponde a la *era pre-informática*, lo que dificulta su incorporación al trabajo con las nuevas tecnologías.

El segundo factor, está relacionado con el impedimento legal existente para la renovación de los cuadros, lo que se ve reforzado, por la falta de incentivos para retirarse de la administración pública y la incidencia de los topes jubilatorios que operan como un obstáculo que resta estímulos para un alto porcentaje de empleados públicos que tiene configurada causal jubilatoria. De este modo, lo que sería normal en una empresa privada, eliminar puestos de trabajo como consecuencia de la mejora de los procesos y la implantación de nuevas tecnologías, no es aplicable al sector público. En general la política de selección y promoción de personal se caracteriza por un pasaje gradual y por etapas a la profesionalización, lo que insuere un tiempo más prolongado.

Por otra parte, la inamovilidad de los funcionarios impide que sean declarados cesantes. Incluso si se adoptara una medida drástica de este tipo, lejos de significar una solución, podría constituirse en un agravamiento del problema de la ineficiencia de la gestión pública.

A los factores mencionados se debe agregar el hecho de la vigencia hasta el año 2005 de la ley impide incorporar funcionarios públicos. Esta disposición ha llevado a incrementar los contratos de función pública, o en muchos casos a través de las tercerizaciones de servicios.

La búsqueda de avanzar hacia una lógica empresarial, con modernas técnicas de gestión, choca con el obstáculo que supone una Administración pública, que por sus bases jurídicas y por la naturaleza de sus funciones no puede procesar estos cambios por decreto.

6.6.1. Formación y desarrollo de los recursos humanos

En relación a la Formación, el BPS carece de una política definida de formación y desarrollo de sus recursos humanos vinculado a una perspectiva de carrera administrativa. Se han definido proyectos, pero no se han podido implementar.

Luego de impartir cursos a los funcionarios durante estos últimos años, el Banco enfrenta el desafío de abandonar el concepto de capacitación entendido como un instrumento de uso puntual y con resultados a corto plazo, para desarrollar una cultura de aprendizaje que permita pensar en la formación como un instrumento estratégico a plantear y utilizar con una visión de medio y largo plazo.

El BPS no puede avanzar hacia un cambio en la cultura organizacional dado que no ha resuelto aplicar de forma coherente y sostenida en el tiempo las siguientes orientaciones:

- Establecer objetivos y metas de cada área de negocio y darlos a conocer
- Desarrollar la planificación y medición de los resultados en correspondencia con las estrategias fijadas por el organismo.
- En este contexto adquiere una relevancia fundamental el desarrollo de un Plan Estratégico a nivel corporativo y de los recursos humanos que marque la línea a seguir en la gestión, teniendo como norte los objetivos institucionales.

Estas orientaciones debe apoyarse en las siguientes líneas de trabajo:

- La mejora las comunicaciones internas y externas
- Evaluar las necesidades de capacitación de todos los funcionarios
- Elevar la motivación a través de una mayor participación de los funcionarios en las decisiones que los involucra
- Impulsar un estilo de dirección capaz de crear un marco participativo, estimulando la creatividad y la innovación.

Las estrategias de formación son un imperativo de la reforma, orientada a transformar la gestión del personal de tipo administrativo, en una política de planificación y desarrollo de recursos humanos. No se trata de estrategias de adiestramiento, sino de establecer un vínculo entre la carrera administrativa, la capacitación, la remuneración y la coordinación con el sistema educativo, orientado a la formación de administradores públicos, tomando en consideración los aspectos curriculares y pedagógicos.

Sin embargo, hay que tener presente que las administraciones públicas son complejos organizativos diferenciales, que se caracterizan por los siguientes rasgos:

- Los organismos públicos no escogen el ámbito de su actuación, sino que les viene definido legalmente, mientras que el sector privado se ubica donde puede obtener mayores beneficios.
- El tipo de objetivos a lograr (salud, educación, medio ambiente, etc.) dificulta la segmentación de los destinatarios de la actividad pública, lo que torna problemático el uso de ciertos instrumentos de mercado.

- A diferencia del sector privado, las administraciones públicas están obligadas a actuar con respecto a los principios de equidad, con criterios temporalmente consistentes, y con la constante presencia del control jurisdiccional sobre todas sus actuaciones, lo que conduce a una mayor centralización y burocratización.
- En el sector público la gestión de los recursos humanos está mucho más condicionada, tanto en lo referente a la selección como en la exclusión o promoción de su personal, siendo muy difícil premiar la "excelencia" de la labor de los gerentes y funcionarios.

Las tendencias actuales en el desarrollo organizacional ubican el proceso de capacitación en el marco conceptual de las "organizaciones que aprenden". Con esta denominación se hace referencia a una organización con capacidades para crear y transmitir conocimientos, que se desarrolla y crece a partir del desarrollo de un "Sistema de Gestión del Conocimiento.

Desde esta perspectiva contribuye a resolver los problemas de la formación, superando simultáneamente la rigidez de las organizaciones, (esto es muy importante para la administración pública tradicional), sobre la base de establecer una interrelación entre el desarrollo de una nueva metodología del aprendizaje y las teorías del desarrollo organizacional, que permita diseñar e implementar un nuevo modelo de gestión pública.

La idea del aprendizaje organizativo implica un cambio de paradigma sobre el rol de la formación: cambiar el comportamiento de individuos aislados tiene un valor reducido, por lo tanto, las acciones formativas se deben concebir de forma integrada, interrelacionada con todos los niveles de la organización, de manera que permita obtener como resultado final el crecimiento de las capacidades de la organización.

Al respecto, Myra Tebot, Gerente General del BPS, considera que se ha avanzado con relación al cambio cultural, lo que contribuyo a disminuir la resistencia al cambio:

La forma de gestión que tuvo el BPS antes del 95 nunca más volverá a ser. No puede volver a ser. Porque ya hoy, diría que hasta la cultura del BPS cambió en algunos aspectos. Hoy la gente tiene el concepto de lo importante que es el uso de la tecnología, de la importancia de la capacitación, de que ha habido un esfuerzo importante en ese ámbito, de que hoy estamos al servicio de los clientes; unos los llamarán clientes y otros ciudadanos, pero ya tienen conciencia -yo creo- de este

concepto. Al principio hubo mucho descreimiento, la gente pensaba "eso aquí no iba a pasar", "que eso no"... Luego empezaron a ocurrir las cosas. Las cosas empezaron a pasar y yo creo que los funcionarios del Banco se dieron cuenta de que sí; que las cosas pasaban. La sociedad tuvo la percepción de que las cosas mejoraban en el BPS. Que los propios funcionarios empezaron a sentir fuera del Banco un reconocimiento distinto del que había hasta ese momento.

Pero a su vez, la Gerente General expresa las siguientes preocupaciones de cara al futuro de la Institución:

Nos falta racionalidad en el sistema. La gente va detrás de las cosas que creen son las mejores para ellas, el tema es cuando tomamos conciencia y la empresa tiene una unidad —es lo que estamos pretendiendo hacer ahora. Las cosas que las personas quieren para sí buenas, también tienen que ser buenas para la organización. Yo no tengo lucha de clases con los funcionarios del Banco, al revés, tengo que institucionalizar una forma en donde la persona sienta que es el mejor lugar para desarrollar sus aptitudes y que sea un lugar que al Banco le sirva.

No me sirve que esa persona esté en un lugar que le sirva al Banco si esa persona no quiere estar allí. Porque aunque esté muy apta. No hay un buen sistema de comunicación, no hemos encontrado una forma de comunicarnos con la gente. Es como que no llega, aquello del teléfono descompuesto. No hay una función — primordial de los supervisores— de transmitir de que la gente tenga conciencia. El nivel salarial que hoy tiene el trabajador del BPS, en cualquiera de sus niveles, es muy bueno. No tienen conciencia de eso.

Hay una disociación muy fuerte entre el público y el funcionario. Eso no era así hace 10 años cuando entré. Cuando la gente nos vea como se ve al médico. Eso yo creo que va a ir cambiando. El tema de la reingeniería va a servir mucho para eso. La relación personalizada va a ayudar mucho, van a poder dar respuesta a la gente y eso es lo que en definitiva va a pasar, cuando a la gente le damos respuesta.

En opinión del Cr. José Pini es necesario consolidar el cambio cultural, mediante la continuidad en el proceso de cambio:

Al BPS lo que le está haciendo falta además es una continuidad en una gestión proactiva, dinámica, para poder consolidar los cambios. Generar los cambios y ponerlos en funcionamiento demora mucho tiempo. Lograr que se establezcan también demora bastante tiempo. Que caigan, se pueden caer muy fácilmente... Y con la dimensión que tiene el BPS, en cuanto a manejo de información, donde la deje atrasar un poco y se "pierda la pisada", rápidamente se pierde el control... Entonces; necesita el Banco tanto gente, como seguir invirtiendo para que todo esto se consolide realmente y se internalice.

Es necesario preparar el relevo de la plana gerencial. El tema de las nuevas generaciones gerenciales en el Banco generalmente no se aborda. El BPS no ha logrado generar un cambio generacional, lo cual también se puede observar en el nivel operativo, donde no es fácil hallar relevos fácilmente visibles. Este es un problema común en los organismos públicos que han estado anquilosados, que tienen poca gente de reemplazo y que cuando los funcionarios se retiran, se produce una especie de vacío. Este es un punto que en los próximos diez años – quizás antes en muchos casos- puede generar dificultades si no se logran implementar otros mecanismos.

El tema de promoción no es solución porque; primero, el tema es que no percibo dentro del Banco ... que uno lo vea –alguno hay- pero con "porte" como para generar esos reemplazos. O se hace una acción de formación –no a través de cursos- tiene que ser algo distinto; haciendo una planificación de carrera desde adentro invirtiendo durante cinco o diez años en aquella gente que puede tener sobre todo características de dinamismo, de querer trabajar, de querer... responsabilidad, compromiso, ... esas son las características... gente de empuje... A esa tomarla y hacerle un plan de carrera para... O; ir a sistemas de promoción mediante los cargos de alta especialización, donde se abra un poco el espectro a gente de fuera de la institución.

6.7. Capacidad de innovación tecnológica

Un problema de relevancia es que el BPS carece actualmente de personal profesional y capacitado del nivel que necesita para el desarrollo informático que ha tenido. Lo que tiene es en base a un sistema de contrataciones mediante apoyo de organismos internacionales.. Pero si tuviera que hacer una provisión de cargos mediante ascensos internos, no hay posibilidad. Allí si no se aplica un sistema de contratos por alta

especialización, el Banco enfrentará serios problemas para asumir la transferencia de la tecnología que están implantando las empresas contratadas

Los contratos de servicios se han transformado en un problema, dado que en terreno, el Estado aún no ha logrado establecer una metodología capaz de garantizar la calidad de los contratos y su cabal cumplimiento por parte de las empresas que ganan las licitaciones. A lo que se suma una indefinición en la transferencia del "know how", que termina generando una dependencia del BPS con respecto a las empresas que operan soportes informáticos de relevancia estratégica.

6.8. Tercerización de actividades

En opinión de Ernesto Murro, se plantean una serie de problemas con los aspectos que restan por solucionar para consolidar la reforma previsional. En la entrevista aportó los siguientes puntos de vista críticos al respecto:

- *Hemos sido partidarios de algunas consultorías, algunas tercerizaciones, de algunos procesos de "downsizing". Creo que son necesarias las consultorías y asesoramientos. Pero se requiere capacitar al personal del BPS y realizar la transferencia del know how, de lo contrario hay un serio peligro: "la información que debiera ser privativa del Estado está en manos de cualquiera."*
- *Yo no sé si hay disminución de trabajadores en la función pública. Hay disminución del gasto en salario público, pero en cantidad de gente no sé si hay disminución. Entre los contratados, los que trabajan en negro, los pasantes y becarios y los tercerizados, no sé si no hay más gente trabajando que antes. El BPS está casi estancado, saco una persona que gana 10 mil pesos y pongo otra que gana 2 mil. Aunque al suministrador le pago cuatro mil.*

6.9. Descentralización de la gestión con eficiencia

Los retrasos existentes en la mejora del sistema de recaudación y en el tema de la Reingeniería de Prestaciones, han generado problemas para alcanzar las metas que se había planteado el BPS con relación a una descentralización eficiente.

6.10. Comunicaciones externas e internas

Uno de los problemas claves de todo proceso de cambio se relaciona con la necesidad de involucrar al conjunto del personal en torno a los objetivos establecidos. Sin embargo, la modalidad adoptada en el BPS consistió en la creación de una estructura paralela, que debía alcanzar una articulación de los proyectos con

la línea. Pero esto no se logró resolver plenamente, lo que determinó que el proceso de cambio no alcanzara al conjunto de la institución, limitándose a las áreas que cubrían los programas de implementación de la reforma y sus distintos proyectos.

Esta situación generó una serie de problemas:

- Algunos programas tuvieron éxito, mientras que otros no lograron alcanzar plenamente sus objetivos.
- Está pendiente la Reingeniería de Recaudaciones (ATYR).
- No se produjo la necesaria articulación entre los diferentes planes, programas y proyectos, lo que dificultó alinear al conjunto de la organización, generándose una especie de "puzzle".
- Una consecuencia no deseada fue la división en dos "clases" de funcionarios, o dicho de otro modo, surgieron dos BPS:
- Un grupo de funcionarios involucrado de manera directa en los cambios, participando en el ILSS, luego en el "Plan de Calidad", con altos niveles de motivación;
- Por otro lado, la amplia mayoría de los funcionarios, además de no recibir compensaciones, ni un trato diferencial, era el encargado de poner en práctica los nuevos procesos desarrollados por el primer grupo, y simultáneamente debía soportar el mantenimiento de la operativa diaria.
- Posteriormente, se presentaron los problemas de la transición que suponía implantar los programas y subsistemas en la operativa diaria, muchos de los cuales todavía se encuentran en una etapa de ajuste.
- Los integrantes de los grupos de proyectos regresaron a la línea, pero sólo una minoría se ha incorporado a las nuevas unidades creadas. La mayoría de los funcionarios volvieron al régimen anterior de trabajo, en materia de horario, de sistema de remuneración, de evaluación, etc. Esto trajo como consecuencia una pérdida de la motivación y una disminución del grado de involucramiento, con relación a la actitud que mantenían durante la ejecución de los proyectos.

Los factores enunciados reclaman necesariamente una tercera etapa de cambio institucional, que consiste en preparar a los recursos humanos para el trabajo en ambientes dinámicos. Este aspecto no fue suficientemente contemplado en las anteriores etapas, debido a la premura de los cambios y de los procesos que imponía la Ley 16.713.

Esta situación ha sido analizada por uno de los entrevistados, el Dr. Rodolfo Saldain, ex Presidente del Directorio del BPS, quien manifestó:

Otra limitante era de tipo cultural; era un cambio muy marcado que generaba resistencias internas y externas. Además una época donde todo se politizaba. Uno de los instrumentos que se intentó manejar para superar, en parte esto, fue precisamente en el tema recursos humanos. Una reestructura que implicaba básicamente dos cosas o tres. Un incremento significativo de las remuneraciones del personal, segundo, un procedimiento a través del cual una nueva estructura se llenara por gente de cualquier escalafón y de varios grados hacia abajo mediante un concurso, y se crea la figura de gerente general y allí creo que quien conducía el proceso —que era precisamente yo— no lo supe llevar demasiado bien, porque eso va condicionado a un involucramiento con el resto del proceso de cambio y eso en definitiva no funcionó. Aunque actualmente se mantienen dos BPS; un "BPS Siglo XXI" y un "BPS casi siglo XIX", y, se percibe una fractura muy grande en la gente, en los recursos humanos del Banco. Hay gente que está muy involucrada con los cambios y otra gente que se siente totalmente marginada de los cambios y ven a los que están muy involucrados como privilegiados.

Myra Tebot, alude a los temas pendientes que directa o indirectamente guardan relación con la necesidad de mejorar la comunicación interna:

Otras cosas que sería necesario hacer, teniendo presente que estamos dentro de un contexto de administración pública del cual no podemos sustraernos, es un reglamento. Reglamentos que no están pensados para un tipo de organización que funcione como una empresa privada. Están pensados con la mentalidad de hacer muchísimo tiempo que no ha sido revisada, pensados para defender al funcionario de un "ogro maldito" que es la jerarquía; capaz de cometer todas las arbitrariedades imaginables.

No hay peor estatuto que no tenerlo, no hay peor régimen de ascensos que el que no existe y que no hay peor injusticia para los funcionarios que no tener calificaciones. Como sindicato quisiera que en tres meses pudiéramos tener estatuto. Lo que no podemos es no tener ninguno. Y sinceramente, creo que el estatuto del funcionario es un tema político, es la constitución con la que yo me voy a vincular con los trabajadores. Los reglamentos de calificación son el reconocimiento objetivo de qué es lo que cada uno aporta a la organización. El estatuto es saber qué es lo que tengo que hacer yo para superarme dentro de la organización. Si no tengo ninguno de esos elementos, soy una hoja en el viento. Nos está faltando eso para poder hacer una administración adecuada de los recursos humanos. Cosa que es materia pendiente en el Banco hasta hoy. Hemos tenido un registro de las personas, hemos hecho un importante esfuerzo en capacitarlas, pero no administramos todavía el recurso humano, todavía cuesta

afirmar la persona apropiada en la ubicación apropiada; para la organización y para la persona.

7. CONCLUSIONES

En la introducción del presente trabajo se plantean los siguientes objetivos:

- Describir la situación existente en el BPS con anterioridad a la reforma del sistema previsional y los cambios de la gestión que la misma demandó.
- Indagar cuáles han sido los resultados de la aplicación de las recomendaciones y herramientas que contienen los paradigmas teóricos y la síntesis que de los mismos se manifiesta en las propuestas de reforma del Estado, así como en los diagnósticos y planes de reestructura de la gestión de los programas de seguridad social administrados por el BPS.

7.1. Primera hipótesis

Se han logrado concretar algunos avances en la superación del modelo de administración pública tradicional, en la perspectiva de un modelo más gerencialista.

7.1.1. Tecnología, capacitación y avance hacia un cambio cultural

En el desarrollo del trabajo se puede observar que el BPS, en algunos aspectos logró readaptar su modalidad de gestión, alcanzando resultados significativos particularmente a través de la introducción de una avanzada tecnología informática que contribuye notoriamente a acelerar y simplificar los procesos, lo cual, a su vez, hizo necesario una intensa capacitación de los funcionarios que operan los sistemas. Ambos recursos, tecnología y capacitación, se conjugaron para generar un tercer resultado: un cambio significativo de actitud de los funcionarios, el cual se traduce en una mayor responsabilidad en el cumplimiento de sus funciones y una mayor sensibilidad en la atención al público.

7.1.2. Mejora de la imagen institucional

En distintas oportunidades, la consulta de la opinión pública a través de empresas que realizan encuestas, ha permitido detectar una percepción positiva de los cambios que se registran en la calidad de los servicios. Esta imagen institucional mejorada, tiene un efecto de retroalimentación sobre el personal. Su mayor

profesionalización, junto a las mejoras de la gestión se reflejan en el aumento de la satisfacción de los usuarios con el nivel de servicios que brinda la Institución.

7.1.3. Una gestión más profesional

Se puede afirmar que se ha producido un cambio cultural muy importante, en el que desempeñó un papel muy importante la creación de la Gerencia General que el Banco no la había tenido prácticamente desde su creación. La metodología de planificación estratégica requiere una Gerencia firme, una Gerencia profesional y que no sea la primera en abandonar los términos estratégicos, sino que persevere detrás de ellos. La planificación en sí misma, si no está acompañada después por una estructura gerencial, y en particular una Gerencia General, que la proteja, la defienda y ayude a mantenerse, es difícil. Se pueden dar ejemplos de organismos que han hecho un plan estratégico – el propio Banco tuvo plan estratégico en el año 1992/1993 - y no funcionó.

7.1.4. Plan Estratégico 2000-2004

El "Plan Estratégico 2000-2004" supone el inicio de una modalidad de compromiso de las distintas áreas del Banco con "Programas Específicos de Acción" (PEA). El Plan se sustenta en la gestión de un número superior a los ochenta PEA. Cada uno de los responsables de dichos programas debe rendir cuentas mensualmente del cumplimiento de las metas comprometidas en el cronograma, especificando las actividades y los recursos invertido en su realización. De este modo, en una próxima etapa, dichos programas serán formulados con mayor precisión, dado que se medirá el cumplimiento de sus objetivos a través de indicadores que expresen en términos cuantificables el logro de las metas de gestión.

En síntesis, el "Plan Estratégico 2000-2004" lleva implícito la gestión del presupuesto de cada uno de los PEA por parte de los responsables del mismo, debiendo justificar las partidas solicitadas con la exhibición de los resultados. Estos resultados, productos o servicios, en su calidad de *outputs*, se analizan con la metodología de evaluación, que permite observar los grados d eficacia y eficiencia mediante la relación producto/objetivo e insumo/producto respectivamente.

El control de gestión y la evaluación de resultados constituyen un punto de partida para adoptar decisiones oportunas ante la dinámica del entorno y la necesidad de readaptar la estructura y las funciones a las nuevas demandas del mismo.

7.1.5. Cambios en la modalidad de gestión

Los cambios organizacionales en el BPS se expresan las medidas que tienen el propósito común de brindar un mejor servicio, a saber:

- El pago descentralizado de jubilaciones por red bancaria
- El cobro descentralizado de tributos
- Las Teleconsultas
- La reducción del trámite jubilatorio a un promedio de 3 meses en todo el país
- La completa autonomía de las sucursales del interior del país, etc.

La eficiencia administrativa del BPS se puede evaluar a través de la enumeración de las mejoras en su gestión. A modo de ejemplo y sin pretender agotar el tema, podemos citar un conjunto de iniciativas, que se basan en los actuales sistemas de transferencia electrónica de datos y en el rediseño organizativo y procedimental:

- La Historia Laboral.
- Reconstrucción de la Historia Laboral de los trabajadores
- La Gestión de Afiliaciones, en la que se debe realizar la afiliación previa al alta del trabajador.
- La nominalización de la recaudación
- Nuevo sistema de control de trámites y expediente electrónico.
- Comunicación a los trabajadores, (Proyecto que implicó el envío a cada trabajador de la información registrada sobre sus servicios).
- Unidad de Consultas, Asesoramiento y Reclamos de Trabajadores Activos (C.A.R.T.A.).
- Simplificación de los trámites y procedimientos en los servicios de Asignaciones Familiares y Prenatal.
- Mejora de los Controles a los efectos de no otorgar beneficios indebidos, mediante el cruce de información con las distintas bases de datos.
- Mejora de los servicios en el Interior del país, sobre la base de la descentralización de las liquidaciones y la comunicación "on line" con la totalidad de las Sucursales y Agencias de Prestaciones de Pasividad y Actividad.
- Reingeniería de Prestaciones Económicas, que se traducirá en la posibilidad de reducir al mínimo tiempo de tramitación de las prestaciones.

En resumen el sistema actual:

- Prioriza un elemento que antes era secundario, que es el aporte;
- Se funda en el registro de éste y de esa forma obtiene total transparencia evitando las jubilaciones falsas;
- Impone un cambio cultural al transformar al trabajador en el principal interesado en controlar los aportes;

7.1.6. Descentralización administrativa a nivel nacional

En el BPS se procedió a una descentralización administrativa, que ha otorgado a las dependencias del Interior del país una autonomía operativa, que les permite agilizar los trámites jubilatorios y un conjunto de solicitudes y demandas, que ya no requieren una estructura centralizada. De acuerdo a las opiniones recogidas en las entrevistas realizadas al Dr. Rodolfo Saldain y al Sr. Ernesto Murro, el proceso de descentralización comenzó a principios de la década del noventa, antes de la implementación de la reforma previsional.

El Banco ha logrado una efectiva labor, sobretodo en descentralizar todo lo que tiene que ver con la recaudación y el pago. La atención telefónica también ha dado respuesta, por lo menos parcialmente, y ha acelerado la descentralización a nivel del país en cuanto a acceder a la jubilación sin necesidad de tener que enviar todos los expedientes con los antecedentes a Montevideo, para lo cual incidió de manera decisiva la base de datos corporativa a la cual pueden acceder los distintos servicios y de cualquier parte.

7.2. Segunda hipótesis

El camino recorrido por el BPS en el período 1996-2001 aún no asegura transitar hacia una nueva gestión pública, en la perspectiva de un modelo más gerencialista.

7.2.1. El complejo marco normativo y los problemas para el logro de la eficiencia

Un primer aspecto que dificulta alcanzar la eficiencia en la gestión, está relacionado con la superposición de normativas que obstaculizan agilizar la operativa y mejorar la

calidad de los servicios que brinda el BPS. En este sentido, el Dr. Rodolfo Saldain destaca:

Hay un proyecto de ley que tiene como 80 artículos que están a estudio de la OPP, en el programa reforma de la seguridad social, que tiene alguno sobre la historia laboral hacia atrás; normas marco. Pero que dan la oportunidad de validar cosas, validar declaraciones, validar tiempo de trabajo. Creo que la parte administrativa debe ser complementada con un aspecto normativo.

Hay que tener presente que la reforma de la seguridad social se aprobó en un contexto caracterizado por las presiones que venían de distintos sectores: el sistema político, los actores sociales, en particular las cámaras empresariales, la opinión pública, los medios de difusión, etc. En este panorama, poblado de desconfianza y rechazo al sistema previsional, acusado de ineficiencia, vicios burocráticos, y por supuesto, de instrumento de un inadmisibles clientelismo político, en setiembre de 1995 se aprueba la reforma.

La ley 16.713 establecía **lo que debe hacer el BPS**, el cual estaba obligado a implementar el nuevo sistema y ponerlo en vigencia en el plazo que transcurre entre setiembre de 1995 y el 1° de Abril de 1996.

Por su parte, al BPS le correspondía resolver **cómo implementar la reforma**, cómo traducirla al plano operativo, mediante un plan de reestructura del los procesos y procedimientos, basados en un conjunto de programas y proyectos que cubrían las áreas claves de la transformación del funcionamiento de la organización.

Esta línea de tensión, que se genera entre un abigarrado marco legal y la exigencia de ser operativo, coloca a los funcionarios del BPS en un dilema: por más que se intente superar la lógica burocrática, la estructura de normas, reglamentaciones y procedimientos, no permite escapar del laberinto *kafkiano*, y en él quedan atascados gran parte de los postulados y herramientas de la *New Public Management*.

La superposición de normas en el Área de Prestaciones Económicas se origina en el hecho de que anteriormente el sistema paraestatal de "Cajas de Asignaciones Familiares" tenían un área de Salud. Posteriormente con la unificación se crean dos gerencias separadas: Prestaciones Económicas y Salud, lo que ha generado "zonas grises", en las que no se sabe quién se debe hacer responsable por la gestión.

El BPS realizó una labor de "ingeniería jurídica" para elaborar la reglamentación de la ley, buscando la compatibilización con los anteriores ordenamientos legales, pese

a lo cual, el sistema aún carece de un marco jurídico coherente, lo que constituye un obstáculo para lograr una gestión eficaz y altamente operativa.

Consultado con respecto a las dificultades de dominar el conjunto de los aspectos legales el Dr. Rodolfo Saldain expresa:

Hay gente capacitada en el Banco, pero a nivel del usuario común no es fácil llegar y en el mostrador les dicen cualquier cosa. Esta bien que son situaciones de excepción, pero hay muchas todavía de esas.

En la Repartición Recaudaciones (ATYR) existe también una superposición de normativas y reglamentaciones que dificulta la racionalización de la gestión. Dada la importancia estratégica de la recaudación de los aportes al sistema, actualmente está en marcha un estudio de la compleja reglamentación con el fin de lograr un conjunto más unificado y coherente que haga posible una actuación más eficaz del BPS.

7.2.2. La estructura orgánico-funcional y las dificultades para lograr la eficacia

Otro aspecto, que se suma a esta compleja arquitectura legal, es el hecho de que el BPS, producto de la unificación de las cajas jubilaciones con los organismos paraestatales, se constituyó en un "macro-organismo". En efecto, el BPS incluye actividades de recaudación, prestaciones económicas, servicios de salud, subsidios por desempleo, programas asistenciales como los de asignaciones familiares, servicios sociales. En definitiva es una institución que desde el punto de vista de la organización es difícil de "gobernar", de gestionar sobre la base de una matriz gestonaria medianamente uniforme.

La búsqueda de aplanar la pirámide jerárquico-funcional no ha llegado a materializarse. Pese a que inicialmente se dieron pasos en esa dirección. En efecto, el Cr. Juan Berchesi, consultado al respecto, expresa una visión optimista del proceso de cambio de la gestión. Según sus expresiones:

*Esto permitió el surgimiento de una renovada imagen institucional, que contribuyó a elevar el sentido de pertenencia y la motivación de los propios funcionarios del BPS. A partir de 1995 el BPS ingresó en la etapa de la **gestión estratégica**, la que permite documentar el compromiso de un gestor público la posibilidad de evaluar su actuación el día que se va, ver qué fue lo que hizo y lo que no hizo.*

En segundo lugar, la designación de la gerencia general profesional dejó sin efecto la actuación del Directorio que funcionaba como una gerencia colectiva, de siete miembros, no necesariamente calificados, ni por capacitación ni por experiencia en el manejo de una empresa. No existe en el mundo ningún órgano

colectivo de gestión que pueda manejar una empresa, o que pueda definir lineamientos estratégicos, ejercer el control, dar incentivos, aprobar un presupuesto.

En tercer lugar, fue eliminada una superestructura de dirección de directores políticos, que estaba por arriba de la estructura gerencial y que generaba conflictos de todo tipo. Primero, mensajes organizacionales totalmente contradictorios; donde un gerente equis, tenía por arriba o a su lado alguien nombrado políticamente que "compartía" o "supervisaba" la gestión del gerente. Ese fue un mensaje muy claro para la sociedad política y para los funcionarios de que una época había terminado en el Banco. El tema no era de seguridad social. Era un tema de management.

Sin embargo, como se explica en el análisis de la "estructura de transición", el BPS mantiene una pirámide jerárquico-funcional que no permite aún hablar de "achatamiento de la estructura". Se ha resuelto la jerarquización de los niveles funcionales, sin que aún se haya concretado en una estructura real. Dichos niveles presentan los siguientes rasgos carentes de precisión acerca del alcance de sus responsabilidades:

- El nivel 1, corresponde al cuerpo gerencial superior
- El nivel 2, abarca los mandos medios, de supervisión.
- El nivel 3, básicamente incluiría, no está definido con precisión, el nivel operativo.

Pese a los avances en la búsqueda de un diseño organizacional que le otorgue mayor flexibilidad y capacidad de adaptación a los cambios del entorno, el BPS mantiene un proceso de toma de decisiones que se caracteriza por un alto grado de centralización.

Si bien la gestión sobre la base de proyectos, ha permitido generar una estructura matricial, que supone una mayor comunicación horizontal y un margen de autonomía para los jefes de proyectos de cada área, no siempre esto ha permitido eliminar la rigidez del verticalismo clásico, lo que impide consolidar un cambio cualitativo en la organización y dirección.

7.2.3. La incapacidad de medir los costos

La interrogante que surge es la siguiente ¿Cuándo y de qué forma se podrá evaluar la rentabilidad y la tasa de retorno de las inversiones que hace el BPS? Una primera observación es que en el sector público, estos cálculos de eficiencia beneficio/costo no son posibles de medir en la forma que se hace en el sector privado.

En otras palabras, aún no se ha logrado saber:

- ¿Cuál es el costo de una jubilación?
- ¿Cuánto le cuesta al BPS brindar una determinada prestación o beneficio?
- La falta de respuesta a estas interrogantes, es decir, el desconocimiento de los costos de cada una de las operaciones hace imposible conocer el nivel de eficiencia del organismo.

La gratuidad y el subsidio que reciben varios de los programas administrados, no permite evaluar la eficiencia con una lógica empresarial. Hay que agregar que estos programas incorporan a los beneficiarios indirectos, y, al respecto no se realiza una clara medición del valor. Por ejemplo, una pensión vejez, es una prestación no contributiva, es decir puede recibirla un indigente que no completó los aportes al sistema. Pero, ese pensionista, aún con su bajo ingreso se incorpora al mercado como consumidor. Y así sucesivamente se podría analizar una cadena de impactos sociales.

Cuando alguien carece totalmente de ingresos, eventualmente requerir la atención de alguno de los programas asistenciales, que brindan alimentación o locales donde pernoctar, etc. Y lo más grave aún, todo aumento de la población en situación de marginalidad es un factor que incide en la proliferación de comportamientos delictivos, con la consabida pérdida de la calidad de vida que esto significa para la sociedad.

La preocupación por los costos pasa por disponer de un conjunto de herramientas de gestión que posibiliten medir la relación insumo/producto (lo que supone conocer los niveles de eficiencia beneficio /costo) y producto/objetivo (lo que permite conocer el nivel de eficacia en el logro de los resultados previstos en la planificación).

Es prácticamente imposible transitar hacia una gestión basada en el presupuesto de confianza limitada si se desconocen los costos operativos de la gestión del sistema. Por lo tanto, hay que tener presente que el éxito de la responsabilización por los resultados se inicia durante la etapa de programación presupuestaria. En ella se establecen prioridades, se diseñan las políticas y los programas, se fijan las metas y se asignan los recursos correspondientes para su financiamiento. Para impulsar una rendición de cuentas efectiva, la vinculación entre políticas, recursos y metas debe reflejarse de manera clara y transparente en el presupuesto.

La ausencia de mecanismos efectivos para articular las prioridades y los recursos conduce a legitimar un modelo de gestión pública dominado por la rutina y la inercia institucional. Sin una adecuada programación vinculada al presupuesto, la evaluación de los resultados y la medición del desempeño se convierte en un ejercicio irrelevante. Usualmente se considera que la evaluación *expost* es de poca

utilidad, argumentando que tiene un alcance muy limitado y que detecta errores cuando ya es demasiado tarde para enfrentarlos. Sin embargo, este aparente fracaso se explica por dos razones fundamentales: primero, la inadecuada programación de las políticas y programas, y segundo, la ausencia de seguimiento durante su fase de ejecución.

Un modelo de gestión pública orientado hacia la responsabilización por los resultados, supone que cada organismo público apelando al sentido común, debe estar en capacidad de responder, - en función de su propia misión institucional - una serie de preguntas claves que determinan su desempeño:

- ¿cuáles son los objetivos y las políticas que orientan su gestión?
- ¿quiénes son los usuarios (beneficiarios) de los bienes y servicios que produce?
- ¿cuáles son las necesidades de esos usuarios?
- ¿cuáles son los programas estratégicos para satisfacer esas necesidades?
- ¿cuáles son las metas anuales y plurianuales?
- ¿quiénes son los funcionarios responsables de los programas?
- ¿cuáles son los mecanismos para controlar su ejecución?
- ¿en qué plazo y con qué costo se prevé cumplir con las metas establecidas?

Al orientar la gestión hacia el usuario, la responsabilización por los resultados puede incidir permanentemente en la asignación de los recursos públicos, y crea las condiciones para rescatar el presupuesto como la principal herramienta de gerencia pública.

Las experiencias recogidas indica que el auge de la rendición de cuentas requiere bases legales en un contexto de reformas integrales, que tiendan a modernizar los sistemas presupuestarios y la administración financiera del Estado. El éxito, frecuentemente se apoya en otorgar una mayor libertad y flexibilidad presupuestaria a la par de una mayor responsabilización de los resultados.

7.2.4. Fracasos en algunas aplicaciones de la Gestión en Base a Proyectos

Uno de los aspectos claves para superar los rasgos burocráticos de la administración pública tradicional es definir objetivos y metas que permitan focalizar los recursos y alcanzar una gestión eficiente. Para ilustrar este punto, es muy gráfica la opinión del Dr. Rodolfo Saldain:

El BPS siempre se manejó - cuando digo siempre, digo hasta el período en que yo lo conocí desde adentro- como una especie de administración intuitiva y al golpe del balde. En el período 90-93, intentamos hacer algún cambio con mucho problema, mucha gente que se resistía, y efectivamente yo creo que entre los cambios sustanciales que ha habido en los últimos 5 años, este es precisamente uno de ellos - la planificación estratégica y la gestión sobre la base de proyectos. Con la aclaración de que eso no implica garantía de éxito. Desde afuera, parecería que alguno de los proyectos que el Banco ha implementado no funcionó nada bien. Ejemplo -capaz que soy injusto por falta de conocimiento- desde afuera no se ven muchos efectos de lo que fue el Plan de Calidad y para mencionar otra cosa más reciente, lo que tiene que ver con las prestaciones de activos, el tema de afiliación mutual. Realmente, la situación hoy en esa área está peor que antes. Es muy buena la metodología, pero no es garantía de éxito.

7.2.5. Dificultades para alcanzar una visión de conjunto

Definir la visión significa concebir un modelo de organización ideal al que se aspira, dicho modelo debiera ser un factor de unificación de las voluntades. Sin embargo, la existencia de una racionalidad dominante, que contribuya a la cohesión de la organización y eleve su productividad, no supone anular otras racionalidades. Se trata de evitar los extremos. El respeto por la diversidad es un valor positivo en tanto permite preservar distintas racionalidades, pero esto no debe impedir una acción organizada.

La experiencia vividas pusieron en evidencia las dificultades para lograr un "espíritu de cuerpo" en el nivel gerencial del BPS. Es necesario perseverar par superar la barrera que haga posible impulsar nuevas formas de relacionamiento y participación entre los funcionarios. Existe una necesidad de crear escenarios de negociación que superen

los esquemas basadas en los "juegos de suma cero" (gana-pierde), privilegiando la búsqueda de un diálogo productivo, creando un estilo de cooperación que permita avanzar a través de sucesivos consensos.

Esta situación demuestra que no es suficiente, definir la misión, la visión y los principios, se requiere que dicho marco conceptual pase a ser una guía para la acción, y, fundamentalmente, aplicarlo en todos los niveles de responsabilidad, incorporando el mayor número posible de funcionarios al proceso. Esto puede contribuir a generar un sentido de pertenencia, una identificación con los objetivos, un estilo de trabajo basado en la comunicación horizontal, que tiende a desarrollar un elevado nivel de responsabilización.

Existen múltiples factores que pesan a la hora de unificar los esfuerzos en tono a una visión:

- La supervivencia de espacios de poder en los que por distintas circunstancias se han generado visiones diferentes sobre cómo llevar adelante los cambios.
- Los conflictos que se originan por motivo de esas diferencias, los cuales pueden responder a problemas de estatus, intereses e incluso a características personales de los jerarcas.
- La incapacidad para procesar de manera organizada dichos conflictos, lo que ha dado lugar a la adopción de decisiones que crean distanciamientos, y otras reacciones o medidas poco constructivas para generar el clima de "ponerse la camiseta" y "empujar todos parejo".
- Las dificultades para asumir una identidad corporativa por la permanencia del sentido de pertenencia a organismos paraestatales que fueron incorporados por el Acto Institucional N° 9 al Sistema Previsional unificado.

7.2.6. Incapacidad de generar propuestas de políticas sociales

El BPS no ha podido desarrollar la capacidad de formular propuestas de políticas sociales para elevarlas a consideración de las instancias correspondientes de gobierno, ámbito de la legislación y Poder Ejecutivo. Administrar políticas sociales, sin tener presente los cambios sociales y los emergentes que surgen en la dinámica contemporánea, impide evaluar los impactos de los programas, y por lo tanto mejorar su alcance y su eficiencia.

La legislación que originó las prestaciones que administra el BPS buscaban dar respuestas a problemas sociales de un contexto existente en décadas pasadas. Por lo tanto, no recogen las nuevas realidades relacionadas con el desempleo, la

asignación familiar, las pensiones, etc. A esto se agrega que han surgido problemas que no están contemplados o están insuficientemente previstos en las actuales políticas sociales.

Pueden ser temas medioambientales, o la expansión de enfermedades de transmisión sexual como el SIDA, la proliferación del consumo de alcohol y sustancias psicoactivas, en distintos ámbitos y franjas etáreas. Fenómenos que están siendo investigados en las instituciones correspondientes por profesionales de medicina ocupacional, dado que se ha detectado el aumento de los mismos entre los estudiantes y también en el ámbito laboral.

Una investigación de este tipo permitiría racionalizar la asignación de recursos, dejando atrás la consideración de supuestos estratos sociales homogéneos, para pasar a una definición más precisa del público objetivo y focalizar la atención otorgando prioridades a los sectores más carenciados.

Esta orientación, que une en un sólo eslabón la formulación de propuestas de políticas sociales y su gestión a partir de la aprobación en las instancias de los poderes representativos, constituye una modalidad de Administración pública que no sólo racionaliza la asignación de recursos sobre la base de reducir los costos administrativos, sino sobre la base de estudiar y proponer formatos de políticas que implican evaluar sus impactos en la población objetivo, con el objetivo de elevar la eficiencia costo / efectividad de los programas.

7.2.7. Insuficiencias en el desarrollo funcional

El BPS comenzó una etapa de calificación de sus recursos humanos que se inscribe en los lineamientos generales de la nueva gestión pública. Este es un logro positivo, ya que bastaría comparar la modalidad de trabajo de los funcionarios antes de la reforma, con el perfil que han adquirido en la etapa actual, en la que un alto porcentaje opera sistemas informáticos. Pero, lo más importante, es que existe un mayor sentido de responsabilidad y una actitud más sensible ante las necesidades del público.

Sin embargo no está resuelta la creación de la carrera administrativa, mediante un Plan de Formación, que acompañe una perspectiva renovada en el plano de los recursos humanos: la gestión de competencias laborales. El concepto de competencia laboral requiere algunas precisiones. La calificación se refiere al conjunto de conocimientos y capacidades, incluidos los modelos de comportamiento y las habilidades, que los individuos adquieren durante los procesos de socialización y de educación/formación.

7.3. Tercera hipótesis

Las limitaciones del modelo de Nueva Gestión Pública, son las causas fundamentales del "impulso y su freno" que se produce en el proceso de cambio de la gestión de la seguridad social.

7.3.1. Los límites de la *New Public Management*

Después de repasar logros y retrasos en el cambio de la gestión a partir del primer quinquenio de la década del noventa, es necesario reflexionar sobre el significado de las medidas adoptadas, tratando de establecer qué grado de relación tienen con los temas destacados por las corrientes teóricas que sustentan el diagnóstico y las propuestas impulsadas en el BPS.

La matriz gestonaria de la *New Public Management* proviene del ámbito empresarial, donde también actualmente se han puesto de manifiesto sus limitaciones, a tal punto que se están desarrollando nuevas propuestas.^{xxix}

La causa de este movimiento radica en que la *New Public Management* no puede alcanzar siquiera la totalidad de los objetivos que se plantea, dado que su matriz tiene como presupuesto la modelación esquemática de la realidad interna de la organización y la modelación de la realidad social, externa a la misma.^{xxx}

En los últimos tiempos, algunas empresas multinacionales publicitaron el ambiente socio-laboral estructurado en torno a las siguientes cuestiones: a) sentido de la misión, b) liderazgo carismático y c) ambiente laboral amistoso y hasta familiar. Pero también muchas de estas organizaciones, que ostentaban una condición de avanzada, hoy ocupan los titulares de los medios de difusión por quiebras e incluso por fraudes que superan a todo lo ocurrido hasta el presente.

Teniendo presente que el modelo de la NPM, surgió en el marco de la "Reinvención del Gobierno" proclamada durante la Administración del Presidente Clinton, llama la atención que se intenta unificar dos aspectos: la cuestión de *qué debe* hacer el gobierno, que es una cuestión normativa, con la cuestión relativa al *cómo* debe llevar a cabo las tareas que le han sido atribuidas, que es en cambio una cuestión esencialmente gerencial. Esta distinción no es de menor importancia, puesto que puede aclarar en qué medida la tendencia a introducir una gestión más de negocios en el gobierno está más inspirada por una matriz ideológica que por un *razonamiento* científico.

La fórmula para la reinvención de la gestión, ha sido la de una desburocratización, la desregulación (el establecimiento de menos leyes) y *empowerment* (adquisición de poder).

A la luz de esta formulación esquemática, es válida la pregunta ¿a qué nos referimos con "reinventando el gobierno"? Si nos referimos a un gobierno que sea más barato y que funcione mejor, estaríamos ante un tema que se remonta a los inicios de la gestión y la administración pública. Pero, si por el contrario, por *reinvención* entendemos el establecimiento de menos reglas y *empowerment* (*adquisición de poder*), no queda claro de quién se produce esa adquisición de poder, entonces entramos en el terreno de cuestiones relativas a la política.

Y en el caso de la reforma del sistema de seguridad social, que abre paso a partir de fines del año 1995 a una reforma de la gestión del BPS, es pertinente observar el siguiente tema. Rara vez las políticas (*policies*) pueden separarse de la política (*politics*), dado que las políticas implican toma de decisiones de política. Basta examinar el trámite prolongado y las alianzas (los votos de la coalición de colorados y blancos permitieron culminar una década de debates y proyectos frustrados) que se necesitaron para aprobar la reforma previsional.

A esta altura se puede formular otra interrogante ¿Es acaso nuestro concepto respecto a cómo debería organizarse el gobierno lo que debe ser reinventado? ¿O es nuestra visión de que los organismos no deberían seguir organizándose en torno a líneas jerárquicas? ¿O quizás que los gobiernos necesitan adoptar técnicas más eficientes de gestión? Si los objetivos son hacer al gobierno más efectivo y mejorar

la relación costo/efectividad, quizás la reinención es simplemente una caracterización sobredimensionada.

Según el *Comité de Gestión Pública de la OCDE* la *New Public Management* es «un nuevo paradigma de la gestión pública...dirigido a fomentar una cultura orientada a la actuación en un sector público menos centralizado».

En su base, el NPM va dirigido a mejorar la actuación del gobierno y de sus gerentes. El NPM implica poner especial énfasis en la gestión por encima de las políticas; en organizar el gobierno en grupos de agencias y de departamentos más que en pirámides tradicionales y jerarquizadas; en adopción de toma de decisiones estratégicas orientadas a la obtención de resultados, utilizar objetivos de *output*, indicadores de rendimiento, pagos en relación con los resultados y medidas de mejora de la calidad; en recortar los gastos en vez de crear nuevos; en una mayor flexibilidad; en una mejora de la eficiencia en la prestación de servicios públicos; en la promoción de la competencia en el ámbito y entre organizaciones del sector público

En primer lugar, poner especial énfasis en la gestión por encima de las políticas significa desconocer que en el caso de la seguridad social, si se recauda y se pagan las prestaciones con eficacia, eficiencia y calidad de atención al público, estaría resuelto uno de los mandamientos de las NPM. Pero, no se puede omitir que la eficiencia está relacionada con los formatos de políticas sociales que administra el BPS. Si éstos son obsoletos y no responden al "mapa social" actual, a sus nuevas demandas y necesidades, el Banco estaría realizando una función meramente administrativa, sin considerar si los recursos se destinan a acciones que tengan resultados evaluables en términos de efectividad.

En segundo lugar, la organización en base a agencias, dejando de lado las pirámides jerarquizadas, inspirada en el intento de que los organismos midieran su actuación frente a objetivos claramente expresados, refleja la filosofía de la nueva economía institucional. Esto requiere introducir estructuras con incentivos y la competencia de mercado en el sector público. Lo que tiende a generar una proliferación de agencias, privatización, contratos externos, evaluación de mercado y reformas con respecto al personal de gestión. La experiencia británica conocida como "*Next Steps Initiative*", dio lugar a la creación de agencias semi-autónomas que estarían más distantes del gobierno central y, por tanto, libres para gestionar sus propios asuntos, alcanzando a incluir el 72% de los funcionarios trabajando en agencias *Nex Step*.

En nuestro medio, las escasas experiencias de este tipo han dejado saldos que merecerían un estudio para evaluar sus resultados. Sólo podemos, en el caso del

BPS, ver algunas experiencias de contrataciones externas con un resultado incierto, como en el caso de la informática, donde se enfrentan serias dificultades a la hora de garantizar el cumplimiento y la calidad de los productos y servicios que incluyen las cláusulas contractuales y que las empresas no siempre cumplen a cabalidad.

Existen experiencias orientadas a la descentralización, técnicas para disminuir el sector público a nivel nacional, basadas en descentralizar los programas a los niveles locales de gobierno. O quitar los servicios públicos del ámbito de la provisión directa de los mismos por el gobierno. Muchos países de la OCDE han asignado los servicios de salud o bienestar social contratando a grupos privados y sin fines de lucro. Estas formas indirectas de Administración pública para realizar funciones estatales, en el mundo anglosajón se conocen como «*quagos*» (cuasi-organizaciones gubernamentales) y «*quangos*» (cuasi-organizaciones no gubernamentales). Sin embargo, el aspecto paradójico de este emprendimiento consiste en que, por ejemplo en el Reino Unido, durante los gobiernos conservadores, estos cuerpos no electos se utilizaron por el gobierno central para eludir a las autoridades locales. Pero al estar los "quangos" fundados por la autoridad central y responder ante ésta, han servido como instrumento para reforzar el control central sobre las políticas locales. En definitiva, los británicos se esforzaron por centralizar la Administración y el control político, contrariamente a las tendencias predominantes en los otros países occidentales, orientadas a depositar un mayor grado de responsabilidad en los gobiernos locales.

La toma de decisiones estratégicas orientadas a la obtención de resultados, es un caso típico de la imposibilidad de asimilar de manera mecánica las herramientas del *management* a la administración de los programas de seguridad social. Si es difícil medir las relaciones beneficio/costo de prestaciones no contributivas (por ejemplo las pensiones a la vejez, o las asignaciones familiares, o los subsidios por desempleo), si es complejo analizar la eficiencia en la prestación de un servicio en términos de costo/efectividad, mucho más complejo se transforma este tema cuando intervienen las directrices provenientes de las instancias gubernamentales que solicitan "ralentizar" la productividad en la liquidación de jubilaciones y pensiones, dado que un ritmo elevado de altas de pasividades puede aumentar el gasto a niveles que el equipo económico, de acuerdo a la coyuntura de un determinado momento no puede aceptar.

Utilizar objetivos de *output* y crear un "cuadro de mando integral" donde figuren los indicadores de performance, capaces de permitir un control de la gestión, una evaluación de los resultados y una ajustada política de retribuciones salariales, ha sido hasta ahora un tema también complejo. No sólo por la naturaleza de los bienes y servicios que el sistema de seguridad social brinda a la sociedad, sino por la

permanente oscilación que impone el entorno socioeconómico sometido a sucesivos "colapsos", sea por las políticas cambiarias de nuestros vecinos "mercosureños", sea por la caída de la tasa de empleo, o por la conjunción de todos los factores de la crítica coyuntura que plantean como un imperativo la reducción del déficit fiscal, al par que ha caído la recaudación como reflejo de la contracción económica que actualmente soporta el país.

En definitiva, introducir una lógica de competencia en el ámbito público y entre organismos públicos requiere todavía muchos esfuerzos.

Una de las motivaciones que trasciende los límites del modelo NPM consiste en mejorar la capacidad que tiene la burocracia de responder frente a los ciudadanos y sus representantes. Pero una segunda motivación es reducir la presión fiscal. En este sentido, la proclamada mejora de la calidad de los servicios, en muchos casos entra en contradicción con uno de los motivos profundos del impulso de los "reinventores", bajar el gasto público.

Con respecto a las reformas en el sistema de gestión de los recursos humanos, se propone sustituir a los funcionarios permanentes que encabezan los organismos por un cuerpo de gestores que mejoran la eficiencia y el servicio, logrando a la vez una actuación basadas en presupuestos más reducidos. El intento de sustituir a los funcionarios permanentes, de reformar la normativa del funcionariado para crear un "manager" público requiere nombrar a los Altos Ejecutivos mediante contratos por un período de cinco años. Sus nombramientos van unidos a acuerdos de actuación y un informe sobre el rendimiento anual que evalúa su progreso. A la vez, se les concedería mayor discrecionalidad respecto del pago y de las condiciones de empleo para los que revisten en sus departamentos. En síntesis, todo esto implicaría que el trabajo individualizado y los contratos de actuación vendrían a sustituir el sistema de funcionariado basado en las normas y el procedimiento. Los gestores del gobierno han establecido contratos con términos fijos y negocian los *outputs* de sus agencias con los ministros.

A pesar de que estos sistemas de gestión de los recursos humanos difieren según los países, sus resultados debieran ser confrontados con el notable artículo de Joan Prats i Catalá citado en el presente trabajo. La desregulación del empleo público puede ser nefasta. Cabe recordar que el valor de la burocracia, tal y como la definió Max Weber, técnicamente superiores por su "precisión, velocidad y carencia de ambigüedad" no ha perdido vigencia. Sin procesos o procedimientos la organización democrática pierde un pilar fundamental.

Entre la variedad de premisas que exige la democracia, que incluyen un mercado económico, seguridad (económica y física), elecciones competitivas y una sociedad

civil fuerte, hay dos que son insoslayables: El Estado de Derecho y que haya un Estado operativo (eficiente y responsable). Vale la pena preguntarse ¿ es tan obsoleto Weber como se lo presenta por parte de los que proclaman una revolución organizacional, con una visión basada en que el Estado debe presta servicios prácticamente del mismo modo en que una empresa o un despacho vende productos al consumidor?

En resumen, y sin pretender agotar la vastedad y profundidad del tema, se puede intentar un abordaje desde otra perspectiva, que "inyecte savia" a las propuestas del NPM. Un camino posible para generar una alternativa que supere las limitaciones del enfoque instrumentalista del *management*, implicaría reemplazar la matriz gestonaria que integra: a) eficiencia, b) tecnología y c) calidad de servicio, por una que ponga énfasis en la siguiente tríada: a) compromiso institucional, b) racionalidad comunicativa y c) ciudadanía activa

7.3.1.1. Compromiso institucional

El compromiso institucional requiere en primer lugar definir los objetivos, que ya están establecidos en las directrices estratégicas del Plan 2000-2004, no sólo de la Institución en su conjunto, sino a nivel de cada Repartición y Área del Banco. Esto presupone identificar los procesos claves y las actividades que incluyen. De esta forma se pueden medir los resultados de la gestión, o tener cuantitativamente identificadas las variables de gestión que es necesario medir.

Esta metodología de trabajo permitiría involucrar al cuerpo gerencial en el esfuerzo hacia una dirección común, tener un "norte" hacia el que se orienten todas las unidades administrativas del Banco.

Actualmente, la mayoría de los gerentes no tienen un compromiso, porque no están totalmente alineados en torno a objetivos comunes para la Institución. Por el contrario, si bien cada gerente sabe perfectamente lo que tiene que hacer en su ámbito de responsabilidad, falta sin embargo un "espíritu de cuerpo" para uniformizar la gestión en torno a la misión corporativa. Sólo alcanzando este encuadramiento sería posible superar las formas de trabajo compartimentadas y la fragmentación de los esfuerzos de cada área, que permitiera lograr una dirección común en la diversidad de actividades y procesos que se desarrollan en el BPS.

En segundo lugar, se requiere un compromiso político-institucional con el fin de establecer claras definiciones de los alcances de los programas de seguridad social que administra el BPS. A modo de ejemplo, no pueden existir oscilaciones y vacilaciones acerca del nivel de gasto que se destina a determinadas prestaciones

económicas de salud. Por momentos se autoriza el pago de un beneficio especial a situaciones de salud de tipo excepcional, y sobre los mismos casos suelen llegar desde los organismos superiores requerimientos en el sentido de bajar los gastos en esos rubros, generándose una situación confusa que no facilita una gestión con un criterio estable.

En tercer lugar, existe una conducta pendular cuando se exige elevar el ritmo de liquidación de pasividades que se hacen en un determinado período estándar, y luego vienen "contraórdenes" por las que solicita bajar dicha productividad porque el Banco está excedido en el gasto, y a nivel nacional alguien está reclamando bajar el gasto del BPS, que está desequilibrado con relación a otras asistencias que debe prestar el Estado.

Si retornamos al origen del tema, resulta que el BPS establece una misión y elabora un Plan Estratégico 2000-2004, comprometiéndose con los poderes representativos y con la sociedad, buscando alcanzar un modelo de gestión que implica transparencia y comunicación con la ciudadanía. Pero dado que se están aplicando métodos de planificación y de control de gestión que provienen de la empresa privada, surgen problemas al no tener presente que el BPS se maneja con variables políticas que no permiten una traslación mecánica de dichas modalidades de gestión al ámbito de la Administración pública.

Estas técnicas y formas que están en lo que se denomina Nueva Gestión Pública, deberían introducirse por etapas, mediante sucesivos consensos, y no en forma abrupta, con lo que se saltean las fases intermedias de preparación y acondicionamiento de todos los aspectos que pueden facilitar una transición del modelo de administración burocrático tradicional al nuevo paradigma centrado en los últimos desarrollos del *management*.

Actualmente, el Directorio del BPS responde ante todo a las presiones y exigencias que plantean las autoridades del equipo económico del gobierno, en un contexto de restricción del gasto, como condición para reducir el abultado déficit fiscal, que permita superar la crítica coyuntura económica nacional y regional.

El Directorio, en su condición de dirección político-estratégica del BPS, está lejos de integrarse a una lógica gestión como la que la Institución ha definido en su Plan Estratégico 2000-2004. Pese a la gravedad que reviste el hecho, se puede afirmar que ni el Directorio ni el cuerpo gerencial, exceptuando la Gerencia General, están a la altura de entender el significado del Plan Estratégico 2000-2004, y tampoco realizan esfuerzos para alinearse en una dirección común. De hecho, nadie quiere que lo controlen, o que le pregunten concretamente cuánto gasta.

Son muy ilustrativas las opiniones del economista Tabaré Vera respecto al significado del compromiso institucional, el cual lo vincula con la investigación de las condiciones de otorgamiento de beneficios, y a la realización de un estudio sistemático que permita una evaluación del impacto de las políticas sociales que administra el BPS.

Hay un tercer elemento que me parece fundamental, tratándose de la institución como es; una institución que administra políticas sociales. Ese elemento es una transformación administrativa que concreta, en la práctica, el compromiso de la institución en la aplicación de los principios de buena gestión, pero en un punto que es crucial; controlar las condiciones de elegibilidad de los beneficiarios de las políticas sociales.

En un conjunto de políticas sociales administradas por el BPS, de financiamiento tripartito, en muchos casos globalmente considerado, hay algunas que son no contributivas y eso lo hace directamente el Estado, vos siempre podés desarrollar la ilusión de que vos te moviste bien corporativamente, maximizaste tu beneficio y declaraste los costos. Y hay tercero – que es el contribuyente- que paga. Eso, en una institución como el BPS, nadie tiene una razón de peso para comprometerse con la buena gestión, salvo que se dé una situación que, tanto cada una de las corporaciones maximizó sus beneficios que, como todo el mundo hizo lo mismo, terminaron perdiendo todos. Salvo que se configure la situación del prisionero; maximización individual sin coordinación y que eso te lleve. Pero eso es muy difícil.

A la luz de esta realidad que hemos descrito, es necesario reiterar que el compromiso institucional implica poner en marcha un primer mecanismo consistente en la responsabilización mediante la introducción de la lógica de los resultados en la administración pública.

El mejoramiento del desempeño del gobierno es una tarea clave de la reformulación del Estado, y a la vez guarda relación con dos mecanismos de responsabilización que se vinculan con la nueva gestión pública:

El primer mecanismo se plantea el objetivo de pasar de un modelo en el que prevalece el control burocrático, paso a paso de normas y procedimientos, excluyendo a los ciudadanos, a otro en el que se consolida el control a posteriori de los resultados de la acción gubernamental, y en el que los actores sociales tienen espacios de participación en la definición de las metas y de los índices de desempeño, así como en la evaluación de los bienes y servicios públicos. Este giro profundo implica que en el futuro las políticas no pueden regirse por el enfoque unilateral de los administradores, tal como ocurre en la administración pública

tradicional, sino que deberán guiarse en forma creciente por la satisfacción de los ciudadanos.

Este nuevo enfoque, exige un modelo gerencial posburocrático, en el que el gobierno tiene que rendir cuentas no sólo de la autenticidad de las promesas realizadas en épocas electorales, sino también, y de manera permanente, de la efectividad de sus programas.

El segundo mecanismo de responsabilización vinculado al desempeño de las políticas, es el que se obtiene mediante la competencia administrada.

Su concepción está basada en el fin de los monopolios en la provisión de los servicios, estableciendo la competencia entre los proveedores estatales, privados o públicos no estatales. Esta oferta plural y competitiva de los servicios es administrada por agencias gubernamentales, que aplican sanciones y otorgan recompensas de acuerdo con los resultados obtenidos. La rendición de cuentas se realiza aquí mediante la competencia, que guía la acción de control tanto de la burocracia como también de la sociedad. En el caso de ésta, existen más variantes de elección puestas a su disposición, pudiendo comparar y evaluar a los proveedores, y de este modo señalar a los gobernantes las necesidades de modificación de los servicios, obligándolos de manera efectiva a responsabilizarse por la calidad de las políticas públicas.

La competencia administrada dispone además de otro instrumento de responsabilización, aunque no pueda aplicarse en todas sus variantes. Se trata del traspaso de la gestión de algunas políticas sociales a organizaciones públicas no estatales, las cuales también compiten entre sí y cuyos desempeños son controlados por metas contractuales entre organismos gubernamentales y proveedores sociales, reforzando, de esta manera, el espacio público no estatal.

7.3.1.2. Hacia una racionalidad comunicativa

El BPS debería poner a disposición del público, no sólo los servicios que ofrece y la información sobre los requisitos necesarios para realizar solicitudes o trámites, sino que debería exhibir los resultados de su gestión. Si bien es cierto que a través de Internet y otros medios, se brinda información en una escala mayor que antes, estas formas de acceso del público a la operativa del Banco aún no permite recoger las opiniones, críticas y sugerencias de una ciudadanía informada, que tenga posibilidades de hacer llegar sus inquietudes por todos los medios posibles.

Se trata de afinar los instrumentos jurídicos y organizativos para facilitar la participación ciudadana en la toma de decisiones administrativas o en el control de

los actos de la Administración. En la Constitución está prevista una forma es la representación en el Directorio del BPS de los sectores sociales involucrados en el sistema: trabajadores activos, jubilados y pensionistas y empresarios. Pero en este terreno, existen no pocas dificultades, cuya descripción reclamaría un capítulo especial acerca de las características del funcionamiento del Directorio, o para referirnos a sucesos recientes, las vicisitudes por las que debió transitar el proceso eleccionario previsto por la Constitución, de los directores sociales del BPS.

Una política de comunicación, supone establecer controles externos, que trasciendan el control parlamentario y los mecanismos de control del Poder Ejecutivo. Esto posible a la hora de elaborar una norma en temas de cierto relieve y complejidad, procediendo a consultar a todos los agentes implicados en la misma. Esto exigiría disponer de un sistema en el cual esté archivada la información para determinar si se han estudiado todas y cada una de las reclamaciones formuladas por los implicados y que se ha brindado una respuesta a las mismas con suficientes datos técnicos.

De este modo se podría ofrecer mayores garantías de que la normativa elaborada responde a criterios técnicamente solventes, o que se apoya en una teoría que permite hacer sustentable los argumentos que justifican su contenido. Incluso se puede establecer un tribunal que juzgue los argumentos de la Administración y los de los afectados por la norma.

Pero, no se precisa avanzar mucho más en estos temas para percibir que un nivel de comunicación de estas características, requiere como premisa la solución del compromiso institucional al que hemos aludido.

Más aún, debe estar precedido de una voluntad política, dado que abrir las puertas de la Administración pública a la ciudadanía significa no sólo poner en práctica un aspecto de una nueva modalidad de gestión Pública. Requiere adoptar el enfoque de la responsabilización como un valor que debe guiar al gobierno y que implica la rendición de cuentas ante la sociedad. Sólo en un régimen democrático se puede desarrollar la *accountability*, cuyo objetivo es garantizar el ejercicio de la soberanía popular, a través de los mecánicos clásicos: las elecciones, el control de la población sobre los gobernantes.

7.3.1.3. Ciudadanía activa

El compromiso institucional y la comunicación conforman una tríada con la ciudadanía activa. Una gestión estratégica, transparente, que se abra a la perspectiva de la co-gestión con la ciudadanía, conlleva una ruptura del esquema dicotómico "público-estatal" y "privado".

La preocupación por redefinir el estatuto del ciudadano surge del cruce de los problemas que se suceden en diversos planos de la vida social y política. Desde los derechos y libertades individuales, a los derechos políticos y finalmente sociales, se ha recorrido un camino que, en los hechos no desmiente una evidencia empírica: la ciudadanía está desmovilizada. No existe una ciudadanía activa, concebida como un ideal a alcanzar, como condición para el funcionamiento pleno de una democracia moderna.

El diseño institucional del Estado de bienestar instituye la figura de un ciudadano que goza de derechos sociales sobre la base de mecanismos redistributivos. Las reformas del papel del Estado, orientadas a reforzar sus funciones reguladoras, tienden a trasladar el aseguramiento de los riesgos sociales al ámbito de la responsabilidad individual.

En conclusión, el compromiso institucional, la racionalidad comunicativa, el ciudadano activista y una nueva ciudadanía conforman una tríada que trasciende la temática de la matriz gestonaria del sector público, porque la solución a los problemas que ésta plantea pasan por pensar la democracia que es necesario construir en este milenio, que se cierra con la apertura y clausura de distintos modelos, dejando una rica experiencia que reclama una síntesis superior.

Avanzar hacia un futuro signado por la creación de una gestión pública a la altura de los desafíos de esta época reclama, requiere como lo expresa Adam Przeworski, la creación de "...un espacio virtuoso entre el incremento de los poderes del Estado y el incremento del control sobre el Estado, para permitir al gobierno que gobierne y a los gobernados que controlen al gobierno"^{xxxix}.

7.3.1.4. Gobernabilidad y fortalecimiento de las capacidades institucionales

El análisis del cambio en la modalidad de gestión del sistema de seguridad social trasciende el objeto específico de esta investigación, es parte de una problemática más extensa que incluye en su agenda la creación de las condiciones macroeconómicas para un crecimiento sustentable, que permita corregir las crecientes desigualdades sociales, definir la inserción estratégica en el actual orden internacional, impulsando las medidas que hagan posible avanzar en la integración regional.

El tema del sistema previsional es susceptible de ser analizado en la perspectiva de la gobernabilidad, dado que el BPS no es sólo una Institución pública que gestiona programas sociales, sino que es una institución de la gobernabilidad.

El BPS debe construir una relación con el ciudadano usuario de los servicios, no a partir de considerarlo como un simple "cliente". Dado que de esta forma la única *accountability* sería aquella que puede ser exigida por los consumidores, actuando en su propio interés. Precisamente bajo el supuesto de que el mercado, mejor que los políticos, permite que las verdaderas preferencias de los ciudadanos sean expresadas, es que la reforma de la Administración pública se centra sobre la privatización o contratación privada de servicios, o sobre el estímulo a la competencia administrada en su interior. Esta solución, en apariencia ofrece a los consumidores la oportunidad de la "salida" (de acuerdo a la expresión de Hirschman) de aquellos entes que no satisfagan sus preferencias o sus expectativas. Y en las organizaciones estatales, la atención se dirige a facilitar la "voz" de los consumidores a través de favorecer su consulta, y facilitar la intervención de los usuarios en los órganos de dirección de servicios públicos similares.

No queda clara la posibilidad de que, así perfilada, la reforma de la administración pública logre reforzar su responsabilización ante los ciudadanos, sino todo lo contrario. En primer lugar, el esfuerzo por desplazar la *accountability* al mercado, genera una prevención: las sanciones del mercado establecen la *accountability* de los funcionarios públicos sólo respecto sólo respecto de aquellos ciudadanos con recursos reconocidos por el mercado. Pero como no hay una distribución equitativa de recursos en la sociedad, el uso de mecanismos de precio no opera como un auténtico mecanismo de control democrático. Por otra parte, un sistema de servicios públicos que enfatiza el intercambio mediado por un pago como mecanismo de control, refuerza no sólo la iniquidad sino la propia irresponsabilidad social al asentar una relación directa entre uso, pago y control.

En segundo lugar, se pueden esbozar dos razones que se relacionan de manera más directa al modelo institucional que desde tales posiciones se pretende esbozar para la Administración pública. De una parte, está el foco en el cliente, usuario o consumidor que bien pudiera ser juzgado como un avance respecto al pasado, pero que no pareciera implicar una renovación de las relaciones del Estado con los ciudadanos mismos. En efecto, tal como lo evidencian las reformas ocurridas en el Reino Unido, el énfasis se ha colocado en la apertura de oportunidades de expresión sólo del individuo aislado (la queja, la encuesta de opinión, etc.); además, la participación social misma se ha tendido a relegar a micro-espacios (la escuela, el hospital), etc.) así como a despolitizar, basándola sobre todo en la experiencia técnica de los sujetos sociales (la cogestión administrativa); y por último, el poder de la propia Administración pública parece haberse reforzado, en detrimento no sólo de los ciudadanos, sino de la propia política.

No está demás recordar que Bismarck a fines del siglo XIX decretaba la creación del primer seguro social estatal, no por casualidad en una Alemania convulsionada por el avance de la socialdemocracia y los sindicatos. Ni tampoco es casualidad, que mientras Londres era víctima de los bombardeos nazis, William Beveridge elaboró en 1943 las bases del sistema de seguridad social, para presentar una perspectiva alentadora al pueblo que resistía y debía luego reconstruir el país. Tampoco es casualidad, que la "sociedad hiperintegrada" que tan bien caracterizara el sociólogo Germán Rama, tiene en sus cimientos un sistema de incorporación a pautas de equidad social, que permitieron eliminar la matriz binaria heredada de las guerras civiles que llegaron hasta el inicio del siglo XX, sino también operar como un poderoso instrumento de socialización y generación de ciudadanía en un Uruguay que recibía la afluencia de "paisanos" del mundo rural y el flujo de los emigrantes provenientes de Europa.

Pero además, estos desafíos surgen en un momento de declinación de la fuerza de los Estados nacionales, que soportan las consecuencias de la reestructuración económico-productiva del capitalismo a escala planetaria. A lo que se agrega, la aplicación de un conjunto de recetas para "el ajuste estructural" de los años 80, para América Latina la "década perdida", uno de cuyos ingredientes es el "Estado mínimo", hoy cuestionado por sus serias limitaciones para resolver los temas claves de la sociedad.

El problema de fondo, no es, vale la pena reiterarlo de índole "administrativa" del sector público, va mucho más allá, implica constituir un nuevo patrón de gobernabilidad, que incluya los temas de la reconstrucción del Estado y la consolidación de la democracia. La gobernabilidad requiere, ante todo, el fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado^{xxxii}, actor central en la organización y coordinación de la acción colectiva. Sin embargo, no se trata de ensayar un retorno a las modalidades del Estado de bienestar, en sus versiones populistas con sus pautas de intervencionismo, sino repensar sus funciones de cara al futuro y sus exigencias en este mundo del siglo XXI.

Reconstruir la gestión pública exige al Estado redefinir sus funciones y su forma de actuación, además de incrementar su capacidad de gestión estatal (*governance*), mediante la profesionalización de la burocracia estratégica, el fortalecimiento de sus instrumentos gerenciales y el mejoramiento de su desempeño en la elaboración de políticas. No obstante, la realización de modificaciones en el aparato administrativo no es suficiente. Es imprescindible la recuperación de las bases de legitimidad y de eficacia social de la acción gubernamental, la gobernabilidad de los países.

La gobernabilidad supone, por lo tanto, algo más que la reinención del gobierno; es también la reinención del comportamiento del Estado con la sociedad y del propio papel de ésta. En definitiva, se trata de orientar los esfuerzos hacia una gobernabilidad democrática. La finalidad que persigue la gobernabilidad democrática consiste en desarrollar una gestión pública más efectiva en términos de los resultados de las políticas y más responsable en relación con los ciudadanos.^{xxxiii}

Desde esta perspectiva, la responsabilización es un valor superior que debe guiar al gobierno, implica la rendición de cuentas ante la sociedad. La *accountability* es inherente al régimen democrático, cuyo objetivo es garantizar el ejercicio de la soberanía popular, a través de los mecánicos clásicos: las elecciones, el control de la población sobre los gobernantes.

En este terreno, se han producido una serie de avances, desde los controles parlamentarios, pasando por otros instrumentos que permiten el control ciudadano en los intervalos entre elecciones, se llega en la actualidad a la creación de mecanismos para fiscalizar la elaboración y los resultados de las políticas públicas, mediante instrumentos que provienen de la Nueva Gestión Pública. Y aún falta dar un paso adelante, en lo referente a incrementar las formas de participación social en términos de control y de cogestión de los servicios públicos.

Estos mecanismos de responsabilización permitirían que la gerencia pública cumpla con el desafío de mejorar su desempeño, recuperando la legitimidad de la acción gubernamental, hoy deteriorada ante la sociedad. La responsabilización puede vigorizar los valores republicanos del sistema político, y actuar en pro de la superación de las prácticas clientelísticas, que obstaculizan el incremento de la eficiencia estatal y la consolidación de un patrón de relacionamiento democrático entre el Estado y la sociedad.

En el caso de la administración de los programas de políticas sociales que lleva adelante el BPS, es importante destacar que las reformas orientadas por la *accountability* permiten eludir un enfoque excesivamente tecnocrático, que en el caso de la reforma del Estado, produce un efecto contrario al que se anuncia en el discurso modernizador: puede conducir a un reforzamiento del carácter autoreferido de la burocracia.

La responsabilización aplica sus instrumentos para controlar el poder de los gobernantes y limitar su margen de acción a partir de la lógica de los *checks and balances*, máxime cuando tiende a reforzarse la autonomía del Poder Ejecutivo. Los ejemplos abundan. En el caso del BPS, la ley establece que un afiliado a los servicios de seguro por enfermedad (DISSE) puede optar por cambiar de mutualista. Sin embargo, mediante un decreto el Poder Ejecutivo estableció para el

beneficiario la prohibición de renunciar a una institución mutual y registrarse en otra de su elección. Obviamente, un decreto no puede anular una ley, pese a lo cual en la actuación administrativa el BPS aplica el criterio que ha establecido el decreto, lo que es ilegal.

En definitiva, todo parece indicar que la recuperación de espacios por parte de la sociedad civil pasa de manera creciente por superar el "estadocentrismo", privilegiando una perspectiva "sociocéntrica"^{xxxiv}, en la que surjan condiciones para remodelar el espacio público donde sea viable la profundización de la gobernabilidad democrática.

En síntesis

- El proceso de cambio de la gestión en el BPS contribuyó a superar en aspectos importantes el modelo burocrático tradicional existente antes de la aprobación de la ley de reforma del sistema de seguridad social.
- Sin embargo no logró concretar varios de los objetivos que se había planteado en el diagnóstico de los vicios de clientelismo y disfuncionalidades del viejo sistema de administración.
- No se puede negar la importancia de la metodología y los instrumentos que se dirigen a mejorar la eficiencia, la eficacia y a brindar un servicio de calidad a la población, que incorpora el paradigma del *management* público.
- Es necesario sin embargo, profundizar en las causas que lo transforman en un sistema que se cierra en sí mismo, creando las limitaciones que implica una orientación que se basa en reformas que abarcan privatización, eliminación de subsidios, orientación al mercado, consumismo y descentralización de la gestión.
- La nueva tríada, basada en lograr un compromiso institucional, una comunicación amplia con la sociedad y la presencia de la ciudadanía como un actor de una institucionalidad renovada, parece ser un camino que viene siendo señalado por las multiformes tendencias que actualmente afloran en búsqueda de nuevas modalidades de convivencia democrática, sobre la base del crecimiento económico, el bienestar, la equidad social y el pleno respeto a los derechos humanos.

BIBLIOGRAFIA

AGUIAR, C. (1992) *Organizaciones empresariales y Producción de reglas. Algunas reflexiones sobre el caso uruguayo*, en Organizaciones Empresariales y Políticas Públicas, CIESU, FESUR, Uruguay.

AROCENA, J.(1993) *Discusión sobre el concepto de racionalidad*, en La Reforma del Estado. Más allá de la privatización, Klaus Bodemer (Compilador), PRONADE, ONSC, CLAEH, Editado por Fundación Friedrich Ebert Stiftung del Uruguay (FESUR).

ASESORIA ECONOMICA Y ACTUARIAL. Banco de Previsión Social (1997) *La Seguridad Social en el Uruguay*, Montevideo.

AUCOIN, P. (1990) *Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums*, en *Governance – An International Journal of Policy and Administration*.

AXELROD, R. (1986) *La evolución de la cooperación*, Alianza Editorial, Madrid.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (1999), *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Carlos Losada i Marrodán Editor, Washington D.C.

BANCO DE PREVISION SOCIAL (1998) *Ley N° 16.713. Modificativas y Decretos Reglamentarios con Índice Temático- Analítico*.

BEVERIDGE, WILLIAM (1987) *Las bases de la seguridad social*. Biblioteca de la Salud. Instituto Nacional de Salud Pública. Fondo de Cultura Económica, México.

BRESSER PEREIRA, LUIZ CARLOS y NURIA CUNILL GRAU (1998) *Lo público no estatal en la reforma del estado*. CLAD, Paidós, Argentina.

CAETANO, G. Y JOSÉ P. RILLA (1984) *El sistema de partidos. Raíces y permanencias*, en Cuadernos del CLAEH N° 31, Montevideo.

CAMACHO, LUIS A. (1993) *Síntesis del desarrollo de la Seguridad Social uruguaya: Evolución, Situación Actual y Perspectivas*. En Revista de la Seguridad Social, Banco de Previsión Social, V.1. Nros.2-3, Montevideo, Mayo- Diciembre 1993.

CHAPMAN, R. (1993). *Ethics in Public Service*, Edited by Richard A. Chapman, Edinburgh University Press.

- COHEN, E. y ROLANDO FRANCO** (1992) *Evaluación de Proyectos Sociales*. Siglo XXI Editores, México.
- CORREA FREITAS, R.** (1992) *La transformación de las empresas públicas uruguayas, Ley N° 16.211*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, Uruguay.
- CORREA FREITAS, R.** (1994) *Los nuevos desafíos del Estado*, Editorial Byblos, Montevideo, Uruguay.
- CORREA FREITAS, R. Y CRISTINA VÁZQUEZ** (1998), *Manual de Derecho de la Función Pública*, Fundación de Cultura Universitaria, Uruguay.
- DAHL, R.** (1991) *La democracia y sus críticos*. Paidós Estado y Sociedad, Argentina
- DAVID, FRED R.** (1994). *La Gerencia Estratégica*, Legis Fondo Editorial, Colombia.
- DROR, Y.** (1990) *Enfrentando el Futuro*, Fondo de Cultura Económica, México.
- DROR, Y.** (1994) *La capacidad de gobernar, Informe al Club de Roma*, Galaxia Gutenberg, Círculo de Lectores, Madrid.
- DRUCKER, P.** (1988) *Los límites del Estado*, Editorial Sudamericana.
- DRUCKER, P.** "Lo que las organizaciones sin fines de lucro les enseñan a los negocios", en *Administración y Futuro, De los 90 en adelante*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1993, p. 159 y ss.
- ELSTER, J.** (1992) *El cemento de la sociedad. Las paradojas del orden social*. Gedisa Editorial, España.
- ESPING-ANDERSEN, GOSTA**(1993) *Los tres mundos del Estado del Bienestar*, Edicions Alfons El Magnànim, GENERALITAT VALENCIANA, Diputació Provincial de Valencia, España.
- ETKIN, J.** (1986) *Burocracia en Corporaciones públicas y privadas. Análisis de organizaciones que se producen a sí mismas*. Buenos Aires, Ediciones Macchi.
- FERNÁNDEZ BALLESTEROS, R.** (1996) *Evaluación de Programas. Una guía práctica en ámbitos sociales, educativos y de salud*. Proyecto Editorial, Síntesis Psicología, Madrid.
- FILGUEIRA, FERNANDO** (2001), "Between A rock and a hard place. Construyendo ciudadanía social en América Latina", en *Ciudadanía en tránsito. Perfiles para el debate*, (Compilado por Laura Gioscia), Ediciones de la Banda Oriental

- GARCÍA PELAYO, M. (1985)** *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Editorial, Madrid.
- GONZALEZ, LUIS E. (1993)** *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- GUY PETERS, B. (1999)** *La política de la burocracia*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Fondo de Cultura Económica, México.
- HABERMAS, J. (1986)** *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Amorrortu editores, Buenos Aires.
- HERMEL, P. (1990)** *Gestión Participativa*, Ediciones Gestión 2000, Barcelona.
- HOBSBAWM, E. (1995)** *Historia del Siglo XX*, Critica Grijalbo Mondadori, Barcelona.
- KLIKSBERG, B.(1994)** *El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio. Una agenda estratégica para la discusión*, en El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional. Bernardo Kliksberg (Compilador), Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Fondo de Cultura Económica, México.
- LANZARO, J. (1982)** "*Lógica burocrática y política*", en Cuadernos de Marcha N° 20, México.
- LANZARO, J. (1986)** *Sindicatos y Sistema Político*. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- LINDBLOM, G.E. (1991)** *El Proceso de elaboración de Políticas Públicas*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- LÓPEZ CAMPS, J. y ALBERT GADEA CARRERA (1992)**, *El control de gestión en la Administración Local*, Editorial Fundemi Books, Barcelona.
- LUHMANN, N.(1996)** *Introducción a la Teoría de Sistemas*.(Lecciones publicadas por Javier Torres Nafarrate). Anthropos, Universidad Iberoamericana. Iteso, México.
- MARCH, JAMES G. y JOHAN P. OLSEN (1997)** *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.; Universidad Autónoma de Sinaloa, Fondo de Cultura Económica, México

MESA LAGO, C. y FABIO BERTRANOU (1998) *Manual de Economía de la Seguridad Social*, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLEH), Montevideo, Uruguay.

MIDAGLIA, CARMEN "El rendimiento de los "By-Pass como instrumento de reforma social: el caso PRIS", en Revista Uruguaya de Ciencia Política, Nº 10, 1997/1998, Fundación de Cultura Universitaria, Instituto de Ciencia Política, Montevideo.

MOREIRA, CONSTANZA (1997) *Democracia y desarrollo en Uruguay. Una reflexión desde la cultura política*. Ediciones TRILCE, Montevideo, Uruguay.

NARBONDO, PEDRO y CONRADO RAMOS, "La reforma de la Administración Central en el Uruguay y el paradigma de la Nueva Gerencia Pública (1995-1999)", en Revista Uruguaya de Ciencia Política, Nº 11, 1999, Fundación de Cultura Universitaria, Instituto de Ciencia Política, Montevideo.

OSBORNE, DAVID y TED Gaebler(1994) *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Ediciones Paidós, Barcelona-Buenos Aires- México.

OZLAK, O. (1993) *La reforma del Estado: el día después*, en La Reforma del Estado. Más allá de la privatización, Klaus Bodemer (Compilador), PRONADE, ONSC, CLAEH, Editado por Fundación Friedrich Ebert Stiftung del Uruguay (FESUR).

OZLAK, O. (1994) *Estado y Sociedad: Las Nuevas Fronteras*, en El Rediseño del Estado. Una perspectiva internacional, INAP, Fondo de Cultura Económica, México pp.45-77.

PETRELLA, R. (1996) *Los límites de la competitividad, Cómo se debe gestionar la aldea global*. Grupo de Lisboa, Universidad Nacional de Quilmes, Editorial Sudamericana.

PINI, J. *La Gerencia en el Sector Público en el Siglo XXI*, Revista CARTA, Programa de Formación Gerencial, Uruguay.

PINI, J. Y ALBERTO SAYAGUES (1992) *Desburocratización y Desestatización*, en Gestión del Estado y Desburocratización, Oficina Nacional del Servicio Civil de la Presidencia de la República Oriental del Uruguay. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Montevideo, Uruguay.

POLANYI, K. (1992) *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Fondo de Cultura Económica, México.

PRZEWORSKI, ADAM (1995) *Democracia y mercado*. Cambridge University Press

RABOTNIKOF, N. "Lo público y sus problemas": *Notas para una reconsideración*", en Revista Internacional de Filosofía Política, Nro.2 Madrid 1993 Pág. 92.

RAMA, GERMAN W. (1987) *La democracia en Uruguay*, Cuadernos del Rial, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina.

RAMOS LARRABURU, C. (1993) *La racionalidad de la gestión pública*, en La Reforma del Estado. Más allá de la privatización, Klaus Bodemer (Compilador), PRONADE, ONSC, CLAEH, Editado por Fundación Friedrich Ebert Stiftung del Uruguay (FESUR).

RAMOS LARRABURU, C. Y E. PARRADO "La centralidad del Estado en la crisis de las democracias liberales" en Revista Uruguaya de Ciencia Política, Nº 5, 1992, Fundación de Cultura Universitaria, Instituto de Ciencia Política, Montevideo.

ROSE, RICHARD (1998) *El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Fondo de Cultura Económica, México.

SALDAIN, R. (1993) *Seguridad Social en el Uruguay. Un Análisis en Proyección y Bases de Cambio*, en Revista de la Seguridad Social, Banco de Previsión Social, V.1. Nro.1, Montevideo, Enero- Abril 1993.

SALDAIN, R. y MARCOS LORENZELLI (1998) *Reforma Previsional en el Uruguay. Análisis y Reflexiones a dos años de su vigencia. (Versión Preliminar, Marzo de 1998). Segundo Seminario Internacional. Auspiciado por el Programa de Reforma de la Seguridad Social (PRSS-OPP/BID). Ediciones del CLAEH, Montevideo, Uruguay.*

SAYAGUES, A. (1993) "Proceso de Desburocratización", en La Reforma del Estado. Más allá de la privatización. Klaus Bodemer (Compilador), PRONADE, ONSC, CLAEH, Editado por Fundación Friedrich Ebert Stiftung del Uruguay (FESUR).

SENLE, A. (1994) *Calidad y liderazgo*, ICFYDE, Centro de Desarrollo de la Calidad Total, Ediciones Gestión 2000 S.A., Barcelona.

SIMON, H. (1962) *El Comportamiento Administrativo*, Aguilar, Madrid.

NOTAS

ⁱ El concepto de *accountabilty* (responsabilización) se origina en las naciones anglosajonas, tornándose central en la historia política de los Estados Unidos. Significa, precisamente, que el gobierno tiene la obligación de rendir cuentas a la sociedad. La realización de este valor (o meta-valor) político depende de dos factores. Primero, de la capacidad de los ciudadanos para actuar en la definición de las metas colectivas de la sociedad, ya que una fuerte apatía de la población respecto de la política hace inviable el proceso de *accountability*. En segundo lugar, es necesario construir mecanismos institucionales que garanticen el control público de las acciones de los gobernantes, no sólo mediante las elecciones, sino también a lo largo del mandato de los representantes.

ⁱⁱ En forma sintética la corriente teórica de la *New Public Management* se define como un nuevo paradigma de la gestión pública dirigido a promover una cultura orientada a la actuación en un sector público descentralizado.

ⁱⁱⁱ La corriente teórica de la *Public Choice*, ha sido definida como un aplicación del análisis económico al campo de la política. Los puntos de partida en esa aplicación son el individualismo metodológico y el *homo economicus* extendido.

^{iv} Diagnóstico publicado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (O.P.P.)

^v AUCOIN, PETER (1998) La Nueva Gerencia Pública, Péndulos y Paradojas (Fotocopia)

^{vi} Resumen Ejecutivo del Informe de la Consultoría de la Universidad de la República, 1994.

^{vii} U.S. Executive Office of the President, National Performance Review, *From Red Tape to Results: Creating Government That Works Better and Costs Less* (Washington U.S. Govt. Print. Off., 1993).

^{viii} WRIGHT, VINCENT (1997) "Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la Administración Pública". En *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N° 7-8, Madrid.

^{ix} HOOD, CHRISTOPHER (1997) "Administración Pública: un imperio perdido, en busca de un rol", (Traducción de original en inglés realizada por los alumnos de la Maestría en Ciencia Política).

^x MOE, RONALD Y ROBERT GILMOUR (1995) *Rediscovering Principles of Public Administration: The Neglected Foundation of Public Law*. En *Public Administration Review*, March/April 1995. Vol. 55, N° 2

^{xi} AUCOIN, PETER (1998) La Nueva Gerencia Pública, Péndulos y Paradojas (Fotocopia)

^{xii} DRUCKER, P. La gestión en un tiempo de grandes cambios, Ediciones Gestión 2000, S.A., España, 1996.

^{xiii} EDVINSON, L. y M. S. MAAALONE (1997) *El Capital Intelectual, Cómo identificar y calcular el valor de los recursos intangibles de su empresa*. Ediciones Gestión 2000, España.

xiv PRATS I CATALÁ, JOAN (1998) *Servicio Civil y Gobernabilidad Democrática. La diversidad de fundamentos institucionales del sistema de mérito y la necesidad de diversos regímenes jurídicos y gerenciales para su eficiencia*. En *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, Nº 1, Julio-Diciembre de 1998, páginas 21-68, España.

xv Niskanen, WILLIAM. La visión de la burocracia de Niskanen se basa en un simple modelo económico: el burócrata y los *bureaus* tratan de maximizar sus intereses. Es decir, buscan presupuestos muy superiores y un continuo aumento de personal. En su conjunto, la sociedad que paga a estos *bureaus*, claramente tiene un interés que es diametralmente opuesto al de los *bureaus*. Por tanto, la burocracia no puede contemplarse simplemente como un instrumento del Estado. Debe contemplarse, de acuerdo con el modelo económico, como «alguien que elige» y como un «maximizador» y como una institución con preferencias y objetivos propios.

xvi BRESSER PEREIRA, LUIZ CARLOS (1997) "Una reforma basada en la gestión aplicada a la Administración Pública en Brasil", en: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nº 9, Mayo/Agosto de 1997, España.

KLIKSBERG, BERNARDO (1984) *Teoría de la burocracia estatal*, Oscar Oszlak (comp.), Paidós, Buenos Aires, 1984.

xvii KLIKSBERG, B. "El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio. Una agenda estratégica para la discusión", en *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. Bernardo Kliksberg (compilador), Instituto Nacional de Administración Pública de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

xviii OSZLACK, OSCAR, "La modernización del Estado en América Latina: diagnóstico y estrategia", Documento consultado en la Maestría "Administraciones Gubernamentales" que se dicta en la Facultad de Ciencias Económicas, UBA, Argentina.

xx CHRISTOPHER HOOD señala que desde finales de los años sesenta se ha desarrollado la "aproximación desde las políticas", que toma los programas genéricos de políticas, los procesos, las opciones o resultados como su centro de análisis.

xx AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F. (1992) *La hechura de políticas*, México, D.F., Porrúa.

xxi MENEGUZZO, MARCO (1997) "De la *New Public Management* a la *Public Governance*: el péndulo de la investigación acerca de la Administración Pública", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nº 10, setiembre/diciembre 1997, página 38: "Por *governance* se entiende la estructura que asume un sistema social y político a consecuencia del esfuerzo y de las intervenciones practicadas por los distintos actores presentes en él; en esta configuración ningún actor desempeña un papel de primer plano, sino que se producen numerosas interacciones entre la pluralidad de actores. Por el contrario, la actividad del *Government* (o gobierno), normalmente atribuida a las Administraciones Públicas, consiste en la animación y, sobre todo, en la coordinación de los distintos actores del sistema socioeconómico, de manera que las intervenciones públicas y no públicas sean capaces de responder a las exigencias de complejidad, diferenciación y dinamismo."

xxii EVANS, P. (1993) "O Estado como problema e solução". *Lua Nova*, 28/29. Cedec. Sao Paulo. Los trabajos de Evans abarcan la experiencia internacional en el área de la competencia administrada, donde se revela también el papel estratégico del control estatal. De acuerdo con el informe del Banco Mundial de 1997, el aumento exitoso de la utilización de mecanismos de cuasi-mercado en la prestación de servicios públicos debe ir acompañado de una efectiva capacidad reguladora gubernamental. En este sentido, el objetivo de la competencia administrada, en términos típico-

ideales, no es el de implantar integralmente la lógica de mercado. Muchas de las críticas a la competencia administrada provienen, por una parte, de una contraposición rígida entre Estado y mercado, y por otra parte, de la defensa del *modus operandi* burocrático clásico y del sector público como único proveedor de los bienes públicos. La mercantilización del aparato estatal puede, en realidad, resultar no de la introducción de instrumentos basados en una lógica de cuasi-mercado, sino de la propia expansión de las actividades ejecutadas directamente por el gobierno y de las normas burocráticas. El comportamiento *rent-seeking* detectado por los autores de la *Public Choice*, por ejemplo, muestra cómo políticos y burócratas pueden aumentar el conjunto de reglas e intervenciones estatales en nombre de intereses privados. Esta no es la única ni la mejor explicación de este fenómeno, aunque comprueba al menos que la relación entre acción burocrático-estatal y fines públicos no es necesariamente lineal y positiva. Con base en otra línea argumentativa, el importante estudio comparativo de Peter Evans destaca igualmente que el predominio de una lógica puramente mercantil en el ámbito estatal puede florecer concomitantemente con el incremento de sus actividades. En este caso, la noción de público es sustituida por la vigencia del patrimonialismo en la esfera gubernamental. Sin embargo, al contrario de los autores de la *Public Choice*, Peter Evans afirma que solamente un Estado con una fuerte capacidad institucional puede garantizar el combate al comportamiento *rent-seeking*. En contraposición a las teorías neo-utilitaristas que defienden la reducción al mínimo de la actuación estatal como forma de evitar el comportamiento promiscuo y predatorio entre políticos, burócratas y sector privado, Evans piensa que el sector público y el mercado no pueden ser vistos como antípodas, y que la mejor respuesta para garantizar la publicización es la llamada "autonomía inserta" (*embedded autonomy*, es decir, una imbricación entre la burocracia pública y los agentes privados).

^{xxiii} DRA. CRISTINA VÁZQUEZ. "Marco Normativo de la Reforma del Estado. Ley N° 16.736 y Disposiciones Reglamentarias", en "Manual de Derecho de la función Pública" Dr. Ruben Correa Freitas y Cristina Vázquez, Editorial Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo 1998.

^{xxiv} CAMACHO, LUIS A., "Síntesis del desarrollo de la seguridad social uruguaya: evolución, situación actual y perspectivas", en *Revista de la Seguridad Social* Vol. 1, N° 2-3, Montevideo mayo/diciembre 1993,. Publicación del Banco de Previsión Social.

^{xxv} SALDAIN, RODOLFO, "Seguridad Social en el Uruguay. Un análisis en proyección y bases de cambio", en *Revista de la Seguridad Social* Vol. 1, N° 1, Montevideo mayo/diciembre 1993, Publicación del Banco de Previsión Social.

^{xxvi} ASESORÍA ECONÓMICA Y ACTUARIAL DEL BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL (1997) *La seguridad social en el Uruguay*. Montevideo

^{xxviii} GARCÍA PAIS, JUAN CARLOS (1997) "La reforma previsional: contexto, cambios y perspectivas" en, Carta de Noticias N° 8 de la Asociación de Licenciados en Gerencia del Uruguay.

^{xxx} [...] Con frecuencia, los esfuerzos por el mejoramiento de la productividad estatal han estado fuertemente influidos por una estructura de razonamiento que tiende a asimilar mecánicamente la gestión organizacional pública a la privada, relegando las especificidades del primero. De acuerdo con ella, la administración pública tendría que seguir en todos sus aspectos los modelos de gestión característicos de la empresa privada. Tanto sus metas como estrategias y tecnologías serían recomendables.[...] Las metas del Sector Público no son equiparables a las propias de la empresa lucrativa. Mientras que ésta se dirige a la maximización de los beneficios y procura establecer para ello una relación de optimización entre ingresos y costos, el sector público se orienta hacia metas de desarrollo nacional y servicios colectivos, debiendo recurrir a combinaciones que compatibilizan variados objetivos como entre otros, el pleno empleo, la mejor distribución del ingreso, la constitución de una economía integrada, el desenvolvimiento de la industria nacional, el desarrollo tecnológico..."

KLIKSBERG, BERNARDO "La reforma administrativa en América Latina. Una revisión del marco conceptual", en *Teoría de la burocracia estatal, Oscar Oszlak (comp.)*, Paidós, Buenos Aires, 1984, p. 468

xxx El modelo de la planificación normativa, que en América Latina tuvo auge en la década del sesenta, se caracterizaba por falsas dicotomías contraponiendo el sujeto con el objeto, lo político con lo técnico, lo económico con lo social. Desde esta perspectiva, el sujeto diseña y lleva a cabo una estrategia, ante el supuesto de que los "destinatarios" van a responder de manera uniforme a sus decisiones. Esto supone estudiar el funcionamiento de la sociedad con el modelo de las ciencias naturales. El planificador suponía que era posible orientar comportamientos que pudieran mantenerse en el tiempo, lo que transformaba la acción de planificar en un ritual.

xxxi PRZEWORSKI, ADAM (1998). "Democracia y representación". En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia. Caracas, N° 10*.

xxxii La definición del concepto de capacidades institucionales del Estado se encuentra en el Informe de Banco Mundial, 1997.

xxxiii De acuerdo con Joan Prats, "la gobernabilidad se refiere a la capacidad de una determinada sociedad para enfrentar positivamente los desafíos y oportunidades que se plantean en determinado momento. Gobernabilidad no es, entonces, estabilidad política, sino creación de condiciones para reconocer y enfrentar colectivamente los desafíos y las oportunidades de cada época".

xxxiv CAVAROZZI, M. (1992) *La crisis de la matriz Estado-céntrica: política y economía en la América Latina contemporánea*. Overseas Development Council. Washington, D.C.