

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

**El nuevo gerenciamiento público y su vinculación con
la reforma del estado uruguayo :
1995-1999**

Manuel Pérez Bravo

Tutor: Pedro Narbondo

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	2
PRIMERA PARTE	
I) <i>El modelo burocrático tradicional</i>	4
II) <i>El paradigma del New Public Managment</i>	13
SEGUNDA PARTE	
I) <i>El modelo administrativo uruguayo previo a la reforma</i>	25
II) <i>El Informe Oszlac</i>	27
III) <i>Informe: "Modernización del Estado en Uruguay"</i>	34
TERCERA PARTE	
<i>Análisis Crítico</i>	39
CUARTA PARTE	
<i>La Reforma del Estado según actores políticos y sociales</i>	56
QUINTA PARTE	
<i>Conclusiones</i>	74
ANEXO	83
BIBLIOGRAFÍA	86

INTRODUCCIÓN

Nuestro tema de investigación gira en torno a las principales características de la Reforma del Estado iniciada en la segunda administración del Dr. Julio María Sanguinetti (1995-1999) y particularmente en lo que tiene que ver con la reestructura de la Administración Central.

La hipótesis central aquí planteada es que existe una fuerte vinculación entre la doctrina, el propósito y la finalidad del movimiento de la Nueva Gerencia Pública (New Public Management, en adelante N.P.M.) y el surgimiento, conformación de objetivos y actuación del Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (en adelante CEPRE), organismo que comenzó a desenvolverse en el marco de la Reforma del Estado en el segundo período del Dr. Sanguinetti.

Cabe aclarar desde el punto de vista metodológico que el presente trabajo está fundamentado en una exhaustiva revisión documental y en entrevistas en profundidad que abalan las afirmaciones y contrastaciones vertidas.

Nos hemos marcado un orden de prioridades para facilitar la búsqueda de elementos que nos lleven a la comprensión de las vinculaciones ya señaladas para sostener argumental y fácticamente el sentido de nuestra hipótesis original. Primero intentaremos determinar el contexto general que justifica la presencia de los cambios sugeridos por estas corrientes gerenciales, para después hacer precisiones sobre el aspecto estructural y coyuntural que le dan una fisonomía particular al fenómeno.

La estructura del trabajo presenta determinados niveles que contribuyen a clarificar ordenadamente los contenidos mas salientes del mismo:

- 1) En la primera parte adelantaremos un concepto del modelo burocrático tradicional, para dar luego una breve reseña histórica que justifica su consolidación. Esto nos permitirá determinar con mayor precisión sus elementos principales y las dificultades que afectan el modelo como: problemas de control político, otros derivados del tipo de burocracia consagrada y la crítica del Public Choice.

En el segundo capítulo de esta primera parte presentaremos una caracterización del N.P.M. y su trascendencia como modelo para las reformas estatales asumidas por distintas naciones en la última década del siglo pasado. Aquí nos servirá de invaluable ayuda el marco teórico elaborado por Hood. Este autor interrelaciona muy hábilmente factores históricos, estructurales y económicos, que son los que determinan en buena medida el contenido esencial del paradigma. Concluiremos este capítulo con el tratamiento de las objeciones introducidas a esta doctrina gerencial por parte de importantes analistas como Dunleavy y Pollitt.

- 2) En la segunda parte trabajaremos en base a dos sectores bien definidos. En una primera instancia veremos el modelo administrativo uruguayo previo a la reforma sus dificultades, contradicciones e inconsistencias. Luego centraremos nuestra atención en una valoración crítica del Informe Ozlac, su contenido y detalles particulares de las principales carencias y debilidades del sistema administrativo, así como las soluciones sugeridas para superar las dificultades. Posteriormente expondremos los objetivos, las metas, el contenido y los instrumentos que se advierten en el Informe Modernización del Estado en Uruguay (1995), debido a que es un fuerte eslabón con las propuestas contenidas en las dos corrientes gerenciales ya aludidas. El análisis de estos dos informes estará basado primordialmente en su relación con el N.P.M. y sus legados a la reforma que instituyó el CEPRE en la segundo período presidencial del Dr. Sanguinetti.
- 3) En la tercera parte presentamos el análisis crítico, partiendo de los antecedentes e influencias doctrinales en la reforma administrativa, para posteriormente evaluar los criterios, objetivos y estrategias.

El análisis crítico concluye con una evaluación del relacionamiento del CEPRE con los protagonistas políticos, entidades sindicales y otros grupos de presión; así como una valoración crítica de los resultados obtenidos.

- 4) En la cuarta parte se investiga el pensamiento de los actores políticos y sociales para determinar su valoración de las ideas del N.P.M. en distintos aspectos durante el período citado. La intención es seguir el hilo conductor de la hipótesis, a la vez que aportamos testimonios de primera mano sobre los acontecimientos derivados de la institucionalización de la reforma y opiniones críticas de especialistas sobre las consecuencias de la misma.
- 5) En la quinta parte se presentan las conclusiones que sintetizan y clarifican todo el trabajo anterior, poniendo especialmente el acento en las similitudes constatadas entre los modelos estudiados, señalando que los fundamentos de la reforma administrativa iniciada en la segunda administración del Dr. Sanguinetti, se enmarcan dentro la tendencia general de la Nueva Gerencia Pública.

PRIMERA PARTE

I) EL MODELO BUROCRÁTICO TRADICIONAL

a) Introducción

Lo que hoy se llama modelo burocrático tradicional de administración pública, también llamado burocrático- jerárquico fue en su momento un movimiento reformista. Con él se empezó a considerar seriamente que la función de administrar las organizaciones públicas no debía estar en manos de una red de lealtades personales, sino que la función pública debía transformarse en un centro de ocupación profesional donde se tuviesen en cuenta los méritos individuales. El servicio público equivaldría a una vocación superior para la cual se debería contratar a la gente más apta, cierta elite administrativa que quedaría invariablemente sujeta a la ley y a determinados antecedentes establecidos y comprobados. Los políticos podrían cumplir su ciclo e irse, pero el aparato de gobierno debería quedar en manos de agentes permanentes que no tenían razones para verse afectados por una transición radical entre dos regímenes políticos diferentes.

El modelo burocrático tradicional puede ser caracterizado como un tipo de administración bajo un control formal del liderazgo político, basado en una estricta jerarquía inherente al modelo burocrático, con un funcionariado permanente, neutral y anónimo, motivado exclusivamente por el interés público, sirviendo de eficaz ayuda y colaboración a cualquier partido político sin aplicar una orientación político/partidaria y sin constituirse en un serio obstáculo a las decisiones de los gobernantes electos.

Se advierten los orígenes teóricos en distintos contextos como lo son los pautados por Woodrow Wilson en los Estados Unidos, el Northcote Trevelyan Report del Reino Unido y el modelo teórico alemán descrito por Max Weber. El inicio teórico se remonta al siglo XIX, pero su formalización real se procesa entre 1900 y 1920, permaneciendo casi inalterable en occidente hasta el último cuarto del siglo XX.

El modelo burocrático tradicional de administración pública fue la más exitosa experiencia práctica hasta que se produjo una revisión completa del mismo. Existen varias razones para que esto ocurriese: se objetó su concepción de solidez que se interpretó como rigidez burocrática, así como su excesiva obsesión en fijar procedimientos y procesos en lugar de priorizar los resultados. A partir de estas consideraciones surgieron consistentes y detallados planteamientos críticos a todas las demás prácticas que consagraba este sistema burocrático. Fue entonces que los gobiernos fueron paulatinamente orientándose a revisar los procedimientos formales, estructuras organizativas y garantías que imposibilitaban resultados mejores.

Se buscaba obtener mayor rapidez y flexibilidad, con resultados concretos y verificables dejando de lado las interminables deliberaciones teóricas, así como los procedimientos excesivamente formalizados que consagraba el tradicional modelo de administración pública. Es por esta razón que aún ahora muchos procedimientos internos están siendo profundamente alterados. Esto no quiere decir que el modelo burocrático tradicional desaparezca en un solo instante, ya que muchos de sus elementos constitutivos básicos van a persistir durante algún tiempo.

b) Los comienzos de la Administración

La administración pública tiene una larga historia que evoluciona paralelamente a las nociones de gobierno y a la consolidación económica y cultural de la civilización. Los primeros gobiernos presentaban formas peculiares de administración, primero surge un líder que piensa que la sociedad puede ser efectivamente dirigida, y luego recién viene la instancia del verdadero organizador o administrador que pretende darle permanencia y solidez a ese proceso.

El administrador cumple siempre tareas gerenciales y sirve de mediador de la actividad social y de gobierno. Su rol, tal vez poco espectacular, es esencial ya que aporta el rasgo de necesaria continuidad histórica al proceso administrativo. (Hughes, O., 1994, p.24).

Un sistema administrativo reconocible existía ya en el antiguo Egipto, este se encargaba de organizar la irrigación fluvial que provenía de la inundación anual del Nilo y de construir las pirámides. La China de la dinastía Han (206-220 D.C.), adoptó el precepto confuciano de que el gobierno debía ser manejado por hombres escogidos no por su nacimiento, sino por sus virtudes, capacidades y habilidades para obtener la felicidad del pueblo.

En Europa hubo numerosos Imperios (Griego, Romano, Sacro Imperio, el Español del siglo XVI): todos ellos tenían estructuras administrativas controladas desde su centro por sólidas reglas y firmes procedimientos burocráticos.*

Los primeros sistemas de administración eran personales, en el sentido que se basaron en la lealtad hacia determinado individuo que podría ser un rey o un ministro, en lugar de ser impersonales, es decir, cimentados estrictamente en la legalidad y la lealtad hacia determinada forma de administración y al Estado mismo.

Las prácticas administrativas iniciales, comúnmente se traducían en actos de corrupción o mal uso de las agencias gubernamentales, por la primacía de los beneficios personales por sobre el sentido real y auténtico del servicio público. Hábitos administrativos que hoy consideramos contraproducentes eran comunes en las antiguas organizaciones políticas. Un ejemplo de ello es la forma de reclutamiento de funcionarios. Quienes aspiraban a formar parte de las agencias estatales acudían al recurso del patronazgo o el nepotismo, y aún apelaban a la compra de los cargos públicos. Se cubrían de esta manera los relevantes cargos de recaudadores de impuestos y transmitían la mayor parte de las veces los cuantiosos gastos de esta inversión personal a los contribuyentes del erario público.

El primitivo período colonial de Sydney permitía que los oficiales de gobierno recibieran el cinco por ciento del total de los montos recaudados y que la policía recibiera un "shilling" por "aprehender y alojar en prisión a cualquier marinero envuelto en riñas o acciones que alterarían el orden público". Los cargos más importantes de la administración pública no eran de tiempo completo y estaban vinculados a actividades particulares o negocios en los cuales también intervenía el Estado. Además la manera más natural para un hombre joven de obtener un empleo público, era acudir a la ayuda de un pariente cercano o un amigo de la familia que estuviera en condiciones de contribuir a tal objetivo. No existía tampoco garantía alguna para constatar que la gente contratada por la administración pública demostrara su competencia en los cargos que desempeñaba.

En los Estados Unidos, al menos en la mayor parte del siglo XIX, existió un modelo incoherente e inestable de administración que hacía ver que los beneficios obtenidos por vía ilícita eran parte del trofeo natural de los triunfadores en los sufragios. Después de cada elección en la que un partido era escogido

* El desarrollo de los Modernos Estados en la Edad Media ha sido considerado por Weber como posible, no sólo por consideraciones políticas y económicas convencionales, sino seguramente por "haber desarrollado concomitantemente las estructuras burocráticas" (Hughes, O., 1994). Pero aunque algunas formas de administración pública existieran vagamente con anterioridad, el modelo burocrático tradicional de administración pública sólo puede ser ubicado a mediados del siglo XIX.

para gobernar, todas las jerarquías eran ocupadas sólo por aquellos que habían sostenido económicamente al partido vencedor.

Este sistema tuvo su apogeo en 1830 bajo la Presidencia del "demócrata" Andrew Jackson, quien afirmó que las tareas del gobierno y la administración eran simples y que las designaciones, sustituciones y despidos no tenían nada que ver con el Derecho, pudiéndose reubicar por única voluntad de los gobernantes a cualquier funcionario público. Jackson postulaba que los miembros electos para las funciones públicas no tenían obligación alguna de mantener funcionarios que no fueran útiles o del agrado de los nuevos gobernantes designados por voto popular. En definitiva consideraba que los beneficios absolutos de la administración pública debían recaer únicamente en provecho del partido político triunfante en las elecciones.

Jackson estaba firmemente convencido de que esto era un medio del que disponía el gobierno para hacer la administración más igualitaria y democrática de lo que esta había sido en el pasado. Además temía como peligrosa para la salud democrática del Estado, la permanencia temporalmente indefinida de personas en los cargos públicos, ya que estos funcionarios, en caso de que se mantuvieran ligados por lealtades hacia gobernantes anteriores, podrían obstaculizar la marcha del nuevo gobierno electo. Jackson creía que esta solución era la mejor manera de limitar la corrupción en la esfera pública.

Los historiadores han detectado muchas consecuencias negativas en la aplicación de este "sistema corruptible". A saber: los períodos de caos administrativo cada vez que se producía un cambio de gobierno; el excesivo partidatismo en el ejercicio de la función pública; la incompetencia en el desempeño de funciones; el preocupante crecimiento de conflictos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como las frecuentes protestas y demandas de los gobiernos locales hacia el gobierno federal.

Resultaba evidente que un sistema de las características detalladas, no podía ser ni eficiente ni eficaz. Los ciudadanos, bajo este régimen no saben a ciencia cierta cuáles son sus deberes y responsabilidades ya que la Administración se transforma en algo cercano a un negocio privado donde las decisiones políticas del gobierno se manejan sobre la base de transacciones monetarias, cuantía de votos y conveniencias partidarias negociables.

Estos problemas que presentaban las primitivas formas de administración condujeron a idear los cambios introducidos por el modelo burocrático tradicional de administración.

Las burocracias premodernas eran: personales, difusas, adscriptivas y particularistas, mientras que las burocracias modernas ejemplificadas por Weber debían ser ante todo impersonales, racionales, específicas y orientadas por registros universales.

Fue la aceptación del modelo burocrático tradicional lo que hizo que la administración se alejara de lo partidario y asumiera un nivel técnico-jerárquico y profesional sólido durante el largo período histórico que le tocó prevalecer.

c) Las reformas del siglo XIX

Aunque el modelo burocrático tradicional de administración reciba tantas objeciones en el momento actual por su pesadez burocrática y por su ineficiencia técnica, hay que admitir que se constituyó en un magnífico adelanto en comparación con las erráticas formas administrativas anteriores. El comienzo del modelo burocrático tradicional puede ubicarse temporalmente a mediados del siglo XIX en el Reino Unido. Fue en 1854 que apareció el Northcote-Trevelyan Report, que recomendaba la modificación del servicio público con la introducción en los niveles más bajos de la administración pública de un grupo de jóvenes rigurosamente seleccionados a partir de un apropiado sistema de exámenes previos a su designación.

Estas modificaciones tenían como uno de sus objetivos centrales la abolición del patronazgo a partir de la introducción de exámenes de libre concurrencia, bajo la supervisión de un tribunal objetivo y experimentado, con el fin de valorar objetivamente las condiciones de los postulantes a los cargos públicos. Solicitaba además, la reorganización de los miembros del personal de las oficinas centrales de los departamentos, en consejos que trataran respectivamente lo referente al trabajo intelectual y mecánico; y que se cubrieran los altos cargos con candidatos promocionados desde adentro, basándose estrictamente en sus méritos personales.

Fue el informe Northcote-Trevelyan el que dio las primeras señales precisas sobre la necesidad de medir los méritos específicos de los miembros del servicio público antes de adjudicar ascensos administrativos. Por primera vez un documento oficial ponía un acento particular en la necesidad de evaluar las características personales y las capacidades de los postulantes a cargos y ascensos. A pesar de que estas recomendaciones fueron de lenta aplicación, este informe representó un auspicioso comienzo de las reformas que constituirían lo que actualmente conocemos como el modelo burocrático tradicional de administración pública.

Estos cambios que tuvieron lugar en el Reino Unido durante el siglo XIX influyeron poderosamente en la opinión gerencial de los Estados Unidos.

El asesinato del Presidente Garfield en 1881 estuvo causado, de alguna manera, por la aplicación del "sistema corruptible". El asesino fue un desequilibrado a quien se le había prometido una posición de prestigio en la administración y sin embargo luego no se le adjudicó cargo alguno.

Este trágico evento estimuló un movimiento ciudadano y partidario tendiente a establecer reformas al inefectivo y vetusto sistema administrativo. En 1888 se aprobó la Ley del Servicio Civil (llamada "Ley Pendleton"), la cual fue fruto del trabajo de una comisión bipartita sobre este apremiante tema. Cuatro eran los puntos principales de la novel iniciativa:

- i) Establecimiento de exámenes de competencia para todos los aspirantes al servicio civil calificado.
- ii) Nombramientos adecuados para los supervisores encargados de los exámenes en el servicio anteriormente citado.
- iii) Interposición de un período probatorio de cualidades y capacidades antes de las designaciones.
- iv) Provisión de datos fidedignos a Washington sobre los nombramientos de funcionarios y del crecimiento de la población en los diversos Estados de la Unión así como en otras áreas densamente pobladas.

La Ley Pendleton estuvo fuertemente influenciada por las reformas que los británicos introdujeron en su servicio civil, sin embargo los legisladores estadounidenses no se atrevieron a sancionar el rígido sistema de grados estatutarios que consagraron sus antecesores británicos.

d) La Teoría de la Burocracia de Max Weber

El más importante aporte teórico al modelo burocrático tradicional de administración fue la teoría de la burocracia de Max Weber. Pese a que su obra fue recopilada con posterioridad a su muerte, la misma refleja, una armonía y congruencia entre método y teoría tal que condicionó decisivamente la conformación del modelo burocrático tradicional de administración.

En su análisis encontramos tres formas de organizar la autoridad. Una de ellas es la "autoridad tradicional", la cual es sancionada simplemente por el tiempo, la costumbre y la posición aceptada del que la ejerce. Este tipo de autoridad tiende a caracterizar las sociedades primitivas o sociedades civilizadas en que el derecho y la ciencia son rudimentarios y existe sólo el derecho divino.

Un segundo tipo de autoridad es la "autoridad carismática", basada en las cualidades personales extraordinarias de jefatura que pueden ir acompañadas por la creencia de que quien detenta esta autoridad posee facultades sobrehumanas. Este tipo de autoridad es la que típicamente se atribuye al héroe guerrero o al profeta religioso.

El tercer tipo de autoridad es la "racional - legal". Esta es la que se basa en un conjunto de normas aceptadas como legítimas por los miembros de una organización. La autoridad legítima es inherente al rango, no a la persona y nadie puede ejercerla si no ocupa el cargo que "de acuerdo a las normas" otorga dicha autoridad.

Este tercer tipo de autoridad legítima en la organización humana va de la mano con la burocracia, ya que esta es la forma típica en que se institucionaliza la autoridad racional o legal.

Esta forma de organización se constituyó en hegemónica en el mundo occidental, tanto en el ámbito público como en el privado, durante la mayor parte del siglo XX.

La organización burocrática necesita ciertas condiciones ideológicas y técnicas que deben cumplirse para que la misma se consolide. Weber afirma que las burocracias se corresponden con el progreso de los sistemas jurídicos y monetarios.

Julien Freund considera en su análisis que la forma más típica de dominación legal es la burocrática, lo cual puede constatarse en la existencia de los siguientes principios:

- a. Existencia de servicios y competencias rigurosamente definidos por las leyes y reglamentos, de manera que las funciones estén claramente divididas y distribuidas, de la misma manera en que lo están los poderes de decisión necesarios para la realización de las tareas correspondientes.
- b. Protección de los funcionarios en el ejercicio de sus funciones, en virtud de un estatuto. En general, uno se hace funcionario para toda la vida y por consiguiente, el servicio en el Estado es una posición principal y no una secundaria que se desempeña como complemento de cualquier otra.
- c. Estructuración jerárquica de las funciones. Dicha jerarquía organiza el sistema administrativo en cargos y funciones subalternas y de dirección, donde quienes se encuentran en un escalafón inferior pueden mediante los procedimientos legales apelar las decisiones del superior. Dicha estructura piramidal tiene la característica de ser monocrática y no colegiada. Manifiesta a su vez una tendencia hacia la mayor centralización. Otra característica es que las funciones particulares pueden ser delegadas a niveles inferiores de la estructura jerárquica, pudiendo así un funcionario de rango inferior actuar con la autorización de otro de nivel superior.
- d. Importancia de los documentos escritos. Hay documentos escritos que contribuyen a resolver con antelación casos similares que ocurran en el futuro. Sólo a través de la

existencia de estos archivos escritos la organización puede ser consistente en la aplicación de sus reglas.

- e. Ingreso por estricto concurso, examen o título. Este sistema exige a los candidatos una formación especializada. Por lo general, el funcionario se designa basándose en la libre postulación y el compromiso contractual.
- f. La remuneración regular del funcionario se hace bajo forma de sueldo fijo en metálico y de una pensión en el momento en que este deje de servir al Estado. La paga está graduada en función de la jerarquía interna de la administración y de la importancia de las responsabilidades del funcionario.
- g. Control del trabajo realizado. El control del trabajo de los subordinados se hace por parte de la autoridad responsable y eventualmente por una comisión de disciplina.
- h. Los ascensos de los funcionarios se realizan según criterios objetivos y no mediante la discrecionalidad de la autoridad.
- i. Separación completa entre la función y el individuo que la realiza, ya que ningún funcionario puede ser propietario de un cargo o de los medios de administración. Con esto queda claro que la organización tiene una existencia propia más allá de las vidas privadas de los funcionarios.

Se confiaba en que un sistema impersonal basado en el planteo de Weber terminaría con la lealtad exclusiva a un funcionario superior y a la tentación de arbitrariedad que este tuviera. La existencia de archivos, el firme conocimiento de los precedentes y los sustentos legales, harían que las decisiones fuesen objetivas, racionales y eficientes. Una de las más grandes realizaciones del modelo weberiano fue la de terminar con el criterio patrimonialista en la administración pública.

La condición de funcionario ocupa un puesto primordial en la teoría de Weber. La labor administrativa es considerada una vocación que se pone a prueba con exigentes exámenes y rigurosos cursos de capacitación.

De acuerdo a su formulación, ingresar a la administración equivale a la aceptación de una obligación específica y una gran lealtad como contraprestación a una ocupación laboral segura. El ejercicio de la función pública debe realizarse de acuerdo con los siguientes parámetros:

- a. El funcionario moderno siempre se debe esforzar por obtener cierta estima social comparado con el resto de los ciudadanos.
- b. El funcionario burocrático puro es designado por otro de superior autoridad en la escala jerárquica. Un funcionario público electo por los ciudadanos no es una figura burocrática pura, ocupa un cargo político, como por ejemplo, los funcionarios de particular confianza de las jerarquías políticas.
- c. Normalmente la posición de funcionario público es mantenida durante toda su vida, por lo menos en la mayoría de las burocracias existen garantías legales contra las destituciones arbitrarias.
- d. El funcionario al ingresar a la administración queda sometido a una carrera que puede llevarlo desde los puestos inferiores hasta los mas altos de la organización en la que desempeñe funciones.

Estos aspectos se derivan naturalmente de los principios de la burocracia establecidos por Weber, los cuales conceden al funcionario público un status superior al de los ciudadanos comunes, formando así un cuerpo de elite.

e) Los problemas del modelo burocrático tradicional

Si bien el "modelo burocrático tradicional de administración" constituyó un gran progreso con respecto a los sistemas aplicados en los siglos precedentes, las limitaciones de este tipo de burocracia son visibles en nuestra época.

Las estructuras jerarquizadas no son necesariamente las más eficientes formas de organización si se las analiza a partir de la comparación entre inputs y outputs. La burocracia puede ser considerada como un buen sistema de control, pero no necesariamente como una eficaz alternativa gerencial; porque da certeza pero tiene escasa flexibilidad. El trabajo puede ser estandarizado, pero se convierte en una barrera considerable para toda innovación. Además el modelo de control político fue siempre problemático para asegurar una genuina responsabilidad.

Desde 1970 en adelante, el modelo burocrático tradicional y los servicios públicos fueron objeto de ásperas críticas en la mayoría de los países desarrollados. Podríamos hablar de tres problemas principales: En primer lugar, el modelo de control político, puesto era inadecuado. En segundo término, la teoría de la burocracia weberiana perdió su fama de eficiencia técnica. Finalmente, los servicios públicos fueron criticados duramente por los liberales, puesto que se considera que la burocracia puede limitar la libertad, además de ser ineficiente si se la compara con las ventajas del libre mercado. Este será el núcleo duro de la crítica presentada por el public choice, que a continuación desarrollamos.

1) Los problemas del control político.

La separación entre política y administración defendida por Woodrow Wilson en 1880, fue admitida como una loable herramienta para ir contra el "sistema corruptible". Pero esa estricta distinción entre políticos y administradores no fue nunca realista y siquiera fue seguida en el país donde se originó. El movimiento de reforma en los Estados Unidos no estaba preparado para admitir una separación tan tajante. Apenas se consideró tímidamente la diferencia entre servicio público, carrera funcional y objetivos político partidarios.

En realidad, la relación entre gobierno y administración es menos simple de lo que el modelo ideado por Wilson supone. Las relaciones entre el liderazgo político y los burócratas son complejas y fluidas. No siempre reflejan la lógica lineal formal que sugiere el ensayo de Wilson. Política y administración no son fácilmente separables ya que la interrelación es muy estrecha. Tanto de manera objetiva como subjetiva, la naturaleza del sistema administrativo puede influir en los outputs del sistema político. Los administradores generalmente hacen política, aunque ella no se escriba o sancione de la misma manera en que lo hacen el Poder Legislativo y el Ejecutivo. Las reglas operacionales que manejan los administradores son más bien orales y no requieren promulgación oficial.

El modelo burocrático tradicional no refleja la profundidad real del papel administrativo desempeñado en el servicio público. Impone además una forma negativa de control que trata de suprimir los más embarazosos errores en lugar de aportar incentivos positivos para mejorar la eficiencia administrativa del Estado.

2) El problema de la burocracia.

Algunos autores centran sus objeciones en el modelo burocrático ideado por Weber postulando que la estructura y organización del modelo burocrático tradicional son obsoletas y necesitan drásticas reformas. Consideran que la burocracia formal puede tener sus ventajas, pero los servidores públicos aplican criterios formalizados que frenan las innovaciones y malgastan recursos humanos y materiales sin asumir los riesgos mínimos inherentes a cualquier empresa en desarrollo, a la vez que se despreocupan de conseguir buenos niveles de eficiencia.

Los críticos del modelo weberiano también advierten que la racionalidad formal, la información reservada, la rigidez y la estricta jerarquía que caracterizan a este modelo, anticipan seguros conflictos entre la burocracia tradicional y el sistema democrático.

La burocracia tradicional tiene una estructura dominada por inputs y apenas si muestra una influencia puramente incidental de los outputs. Con la idea de controlarlo todo y de dictaminar como deben realizarse las funciones estatales, regulando procesos, señalando procedimientos, controlando inputs e ignorando lo que indican los resultados, esta burocracia muestra una notoria inadecuación a las necesidades del momento actual. (Osborne y Gaebler, 1994, p.14).

3) La crítica del Public Choice.

Fue a mediados de la década de los 70 que comenzaron a aplicarse políticas que tenían el ánimo de reducir el tamaño del Estado. Esto fue la culminación de un proceso de argumentación teórica representada por los más conspicuos defensores de la economía de mercado (Hayek, 1944; Friedman, 1980).

Estos autores proponían una reducción integral de la burocracia estatal. Tenían en común dos tipos de reclamos. En primer lugar, aducían que la burocracia restringía considerablemente la libertad del individuo. A partir de esta constatación exigían una reducción considerable de la órbita de acción burocrática. En esta visión la nueva libertad era sensiblemente mejor que la vieja servidumbre y la opción del consumidor mejor que el control y dirección burocráticas.

El segundo argumento, relacionado con el anterior, decía que el tradicional modelo burocrático era incapaz de presentar una estructura equivalente de incentivos y recompensas al que ofrecía la economía de mercado. Era por lo tanto axiomáticamente menos eficiente que los procedimientos habituales del mercado.

El Public Choice es en esencia la aplicación de los principios de la microeconomía a las áreas política y social. Dunleavy (1986, p.3) afirma que el criterio racional del modelo propuesto por el Public Choice da por sentado una serie de cuestiones:

- a. Que las personas tienen bien establecidas sus preferencias y pueden comparar y decidir por sí mismas.
- b. Sus preferencias son transitivas o tienen consistencia lógica.
- c. Las personas pueden actuar como maximizadoras valorando adecuadamente los más altos beneficios posibles y disminuyendo los costos con sus decisiones.
- d. Los seres humanos disponen de un egoísmo bien entendido, en el sentido de que saben adecuar su comportamiento a los efectos que se producirán sobre su seguridad personal.

Niskanen (1973), refuerza la crítica a la ineficiencia de la burocracia enunciando algunas de las razones de la misma:

- a. Sus propietarios y empleados no perciben ninguna parte de la diferencia entre ingresos y costos como ingresos personales.
- b. Parte de los ingresos periódicos provienen de fuentes distintas de la venta de un output a un precio por unidad.

Muchos de los bienes y servicios ofrecidos por los buró se caracterizan por los altos costos fijos de producción o por la dificultad de cobro ocasionada por la definición de los derechos de propiedad.

Los burócratas maximizan su utilidad personal o, con más precisión, el valor actual de la empresa. Se introducen dos tipos de argumentos para sostener la plausibilidad de este supuesto: racionalidad y supervivencia.

Primero, la maximización del beneficio por una empresa competitiva se ha demostrado que es una propiedad de comportamiento racional, lo que es consistente con la función de utilidad. Esta condición se determina culturalmente, pero parece ser una representación más o menos acertada de la vida real.

Segundo, está demostrado que la maximización del beneficio de la empresa competitiva es una forma apropiada de supervivencia de la organización. Algunos empresarios por una temporada pueden exigir maximizar alguna otra cosa en vez de los beneficios, pero si los costos de entrada en el mercado son pequeños, corren el riesgo de ser substituidos por otra empresa maximizadora de beneficios.

Niskanen concluye que las principales dificultades de los buró se deben a que:

- 1) Son demasiado grandes. Por su nivel de demanda y demás condiciones de costos, ofrecen una cantidad de servicios mayor que la que maximizaría la utilidad neta del servicio.
- 2) El examen detallado del presupuesto lo lleva generalmente una comisión especializada del gobierno o del cuerpo legislativo con demandas presupuestales de grupos de población con alto número de servicios del buró, donde el beneficio político se refleja bastante en los gastos presupuestales.
- 3) La fuerza del incentivo para producir eficientemente no es tan grande como en la empresa lucrativa. Esta diferencia de impacto conduce al burócrata a optar por una vida más fácil a un nivel de eficiencia más bajo que el que la persona optaría en una empresa lucrativa.
- 4) Muchos burócratas tienen costos de insumos (salarios, margen de beneficios, honorarios y rentas) más bajos que su valor total, debido a que están exentos de muchos impuestos y a que disponen una reserva de algunos insumos a partir de la acumulación de estos que hace el gobierno. Esto conducirá a los buró a sobre utilizar ciertos insumos al ser sus precios relativamente inferiores.
- 5) Algunos buró, especialmente aquellos cuya demanda ha crecido más rápidamente, no tienen incentivos marginales para producir eficientemente.

Para superar todas estas dificultades sería conveniente probar determinadas alternativas burocráticas que incluyeran modificaciones en los incentivos de los burócratas.

La puesta en práctica de los cambios estructurales propuestos depende en gran medida de las modificaciones en los incentivos, los cuales están de alguna manera condicionados por los procesos de control. La idea principal es conducir un proceso que tienda a la burocracia competitiva. Hay que incrementar la competencia entre los buró, ya que los departamentos fuertes y monopolizadores debilitan el control que pueden realizar las comisiones de examen legislativo. El reto para la administración pública es utilizar la competencia natural para generar una oferta de servicios públicos más cercana al óptimo.

La competencia entre buró sirve para reducir las características de información de un buró monopolista fundamentalmente de dos maneras. En primer lugar mediante la reducción de la demanda y el incremento de la elasticidad de demanda de los bienes ofrecidos por cada buró. Esto los obliga a buscar procesos eficientes de producción para maximizar sus presupuestos. El problema de la oferta de servicios públicos pasa por definir, y revisar el output de un servicio público y disponer de procesos políticos en cuanto a: identificación de demandas de servicio; selección del nivel óptimo de oferta y distribución de la presión fiscal.

Otro aspecto a tener en cuenta es el de los cambios en los incentivos y sistemas de recompensa. Los primeros son los que reducen la ineficiencia y también limitan la dificultad de exceso de oferta característica de los buró monopolistas. Los segundos deben verse como formas de maximizar el beneficio del buró para obtener compensaciones futuras (recompensas diferidas).

II) EL PARADIGMA DEL NEW PUBLIC MANAGMENT

a) Ubicación y caracterización del Nuevo Gerenciamiento Público (N.P.M.)

Fue durante la década del 80 y comienzos de la del 90 donde se pudo constatar un acercamiento del nuevo gerenciamiento al sector público en firme respuesta a los elementos inadecuados que sostenía el modelo burocrático tradicional de administración. Algunos autores suponen que esta aproximación puede aliviar algunos de los problemas del modelo anterior, pero no por ello significaría cambios dramáticos en la forma general en la que el sector público opera. Otros con un análisis más vinculado a factores políticos, suponen que el cambio que promueve el New Public Managment (N.P.M.), sí es una transformación profunda y trascendente del modelo anterior.*

Los distintos nombres asignados al N.P.M., reflejan diferentes puntos de vista sobre el fenómeno que se está desarrollando, pero sin embargo todos ellos descansan en descripciones que tienen un sustrato común. Más allá de como se llame al modelo, este representa el mayor distanciamiento de la administración pública tradicional y el intento más pronunciado por prestar atención fundamental al logro de resultados, acentuando la responsabilidad personal de los gerentes.

Hay una expresa intención de cambiar el significado que tenía la burocracia clásica, haciendo que las organizaciones, al igual que el personal, adopten estrategias más flexibles respecto al empleo.

Los objetivos organizacionales y personales deben ser establecidos claramente, ya que esto facilitará en gran parte la medición del resultado global, así como la aplicación de indicadores de rendimiento. De la misma manera que se produce una mayor evaluación sistemática de los programas, se aquilatan con mayor nitidez las virtuosas tres E: economía, eficiencia y efectividad (Pollitt, 1990).

Mediante el N.P.M. el staff superior de los organismos se vuelve políticamente más confiable para el gobierno que cuando actuaban de una forma más inexpressiva o neutral.

De acuerdo a esta nueva perspectiva las funciones gubernamentales se asimilan mejor a los requerimientos de mercado y dan mayores opciones para contratar con terceros; lo que autores como Osborne y Gaebler (1992) llaman la separación entre "navegar y remar". El desempeño del gobierno, como vemos, no siempre implica proveer las necesidades a través de medios burocráticos convencionales que ya resultan lentos e ineficaces.

Hay también una tendencia que tiene por fin reducir las funciones gubernamentales apelando a las privatizaciones, aunque no en todos los casos es tan radical. Esta privatización no necesariamente debe ser parte esencial del programa gerencial, porque numerosos aspectos de las reformas pueden instituirse dentro del ámbito público mismo. De cualquier modo puede aceptarse que ambas cosas en la actualidad están ocurriendo simultáneamente.

Pese a que los defensores del paradigma alternativo del N.P.M. lo han defendido como lo más adecuado a la realidad actual (competencia con Japón y la Unión Europea, formación de bloques regionales y globalización), no por ello esta transformación administrativa gerencial ha carecido de controversias. Esto se debe a que mientras algunos ven a este nuevo modelo como una reactivación plausible del sector público; otros lo perciben como la adopción más simplista posible y escasamente crítica de los peores rasgos del gerenciamiento privado, amén de ignorar las diferencias fundamentales que existen entre ambos sectores.

* Este acercamiento gerencial ha recibido numerosos nombres: "Gerencialismo" (Pollitt, 1990); "Nuevo gerenciamiento público" (Hood, 1991); "Bases de mercado en la administración pública" (Lan y Rosenbloom, 1992). En los estudios posteriores, el término "Nuevo gerenciamiento público" y "Gerenciamiento" han tenido un sentido peyorativo para varios autores.

Este gerencialismo es visto por algunos autores críticos como una especie de fórmula agresiva contra las mejores tradiciones del servicio público, hostil a un suministro reglado de servicios, e incluso poco democrático en sus fundamentos teóricos. Los críticos que provienen de la administración pública tradicional, argumentan que se están destruyendo de esta manera las buenas bases del viejo modelo (altos estándares éticos y responsabilidad del Estado), en este temerario impulso por aplicar la nueva teoría.

El surgimiento del N.P.M. en los últimos años es uno de los más importantes cambios vistos dentro de la administración pública de distintos países. Aunque los informes refieren principalmente a las experiencias del Reino Unido, el N.P.M. no es exclusivamente un fenómeno británico. Muy por el contrario, se le valora como una serie de transformaciones múltiples ligadas a cuatro tendencias fundamentales:

- i. Intentos para disminuir o revertir el peso del Estado en términos de gasto público y de su estructura, así como las características del personal de los organismos públicos.
- ii. Un cambio orientado a la privatización o cuasi-privatización, a la vez que un distanciamiento del gobierno como centro de actividades, amén de un señalado énfasis en el concepto de "subsidiariedad" en la provisión de servicios (Hood, 1987, Dunleavy 1989).
- iii. Importante movimiento de actualización de la tecnología informática en el proceso de producción y distribución de servicios públicos.
- iv. Advenimiento de una agencia internacional cada vez más preocupada por los temas de gerenciamiento público, formas de tomar decisiones y cooperación internacional en la materia.

El N.P.M. tiene comúnmente la dificultad de ser presentado como un rótulo que contiene diversas fórmulas y sistemas diferentes e incompatibles de administración porque se recogen para caracterizarlo las variadas propuestas nacidas en la época de los 70 (Aucoin, 1990, Hood, 1990 y Pollitt, 1990).

b) Estrategias y gerenciamiento del N.P.M.

La principal función asignada es la estratégica. Esta involucra el futuro de la organización a partir de la fijación de objetivos y prioridades y el establecimiento de una armonía entre los dos elementos citados con los planes elaborados.

Allison plantea un esquema esclarecedor del N.P.M. porque aborda las preocupaciones más divulgadas por el nuevo gerenciamiento, basándose en el gerenciamiento de los componentes internos y la administración de las relaciones externas.

1) Gerenciamiento de los componentes internos.

Es parte básica del gerenciamiento establecer la estructura, o sea las unidades componentes, asignando las autoridades para cada repartición y adjudicándole sus respectivas responsabilidades. Se incluyen aquí también procedimientos de coordinación de actividades. Los procedimientos de staff son aquellos que conducen a colocar a las personas más adecuadas en los cargos principales de dirección.

Incluye la dirección de personal y administración del sistema de personal. La capacidad de la organización está contenida primariamente en lo que son sus miembros y las capacidades y conocimientos que estos tienen.

El sistema de administración selecciona, entrena, premia, sanciona y da de baja el capital humano que constituye en gran medida la capacidad organizacional de actuar de acuerdo a los objetivos y de responder a las direcciones específicas de los gerentes.

Implica también el control de la actuación funcional mediante sistemas de información administrativa que ayudan al gerente a tomar decisiones y medir los progresos en relación a los objetivos.

2) Administración de las relaciones externas.

La administración de las relaciones con unidades externas soluciona asuntos que realmente involucren a dos autoridades simultáneamente. En este caso la mayoría de los gerentes deben necesariamente acordar con administradores de otras unidades a veces de mayor envergadura que las propias, para llegar a cumplir sus objetivos.

Facilita el trato con organizaciones independientes, con agencias de otras ramas de la administración, grupos de interés, empresas privadas y mejora el relacionamiento con la prensa y con el público cuya acción, aprobación o aquiescencia es requerida.

Hughes (1994), nos dice que el aporte más distintivo en lo estratégico del N.P.M. es que procura realizar una transformación y mejoramiento en el relacionamiento del gobierno y la sociedad civil.

Además esta orientación gerencial no significa una usurpación del gobierno por una elite de tecnócratas, o una disminución de las atribuciones y responsabilidades del régimen democrático. Los cambios que se proponen parten de un concepto más coherente de eficiencia a fin de obtener una mejora del nivel inversión-efectividad, proporcionando para ello una información veraz y exacta que facilite la toma de decisiones de los jefes de las agencias estatales.*

* Como Bozeman y Straussman (1990) explican, para alcanzar una exitosa administración pública: inevitablemente se requiere un sentido de estrategia. Este aspecto es el que la hace mucho más comprensible, más homogénea a toda la organización, y no tan sumisa al fundamento "experto" que se arrogan administradores que se creen muy competentes.

Donde el N.P.M. logra su mayor profundidad es en la conexión que tiene con el mundo exterior a la organización. El gran defecto de la administración tradicional fue que las soluciones provenían siempre del contexto propio de las organizaciones públicas.

La administración pública tradicional se manejó durante algún tiempo con muy poca concepción estratégica, ya que esto se consideraba como algo inherente a la función pública y que no necesitaba especificación particular. Los servidores públicos administraban en el sentido estricto y tradicional del término, dando sólo cumplimiento a las instrucciones de los políticos, quienes se pensaba eran los encargados exclusivos de señalar las estrategias.

También debe dejarse en claro que si las organizaciones ubican su principal atención en el trabajo diario, corren el riesgo de perder de vista los objetivos a largo plazo. El N.P.M. también apunta hacia objetivos a largo plazo y a una profundización duradera de las relaciones inter-organizacionales, además de contactarse asiduamente con el mundo externo.

Fue gracias al advenimiento del N.P.M. que se transformó en algo común que las agencias desarrollaran objetivos y prioridades en lugar de preocuparse por asumir las implicaciones originadas en los agentes políticos.

Ahora los mismos políticos han comprendido el cambio y no sólo aceptan la transformación, sino que exigen de las agencias y los servidores públicos sometidos a su control nominal, que se involucren por sí mismos en materias estratégicas.

La segunda función que adquiere relieve para el N.P.M. es la de organizar los componentes externos. Esto involucra movimientos de staff, fijación de estructuras y sistemas que propendan a hacer coincidir los objetivos con las estrategias. La forma tradicional de administración no se esforzó suficientemente para poder interrelacionar estos factores.

Lo que adquirió mayor notoriedad del modelo burocrático tradicional, fue la debilidad manifiesta para establecer un eficiente control de desempeño. En este sentido se ha notado un cambio sustantivo con el diseño de varias herramientas novedosas para medir el desempeño tanto en las agencias, como en los individuos que cumplen sus funciones en ellas.

Otro elemento a destacar, es la preocupación que existe en la actualidad por incrementar el contacto externo de las agencias públicas. Bajo el modelo burocrático tradicional se aplicaban habitualmente los criterios de anonimato y de neutralidad dentro del servicio público.

Esto significaba en la práctica, que la asunción de funciones se tomaba bajo la estricta responsabilidad de agentes políticos y no de los servidores públicos. Cualquier vinculación con la prensa, el público u otras organizaciones no se consideraba materia fundamental de la administración pública.

Hay en el N.P.M. una mayor preocupación en dos funciones esenciales: la estratégica y la de relación con elementos externos, que la que se constataba en el modelo de administración pública tradicional.

Advertimos que se ha operado una señalada retracción en el hábito hacia el anonimato que antes era moneda corriente. Vemos también que los servidores públicos ahora se sienten mucho más libres para hablar en público, aparecer en foros profesionales, exhibir artículos en los periódicos y son más visibles como figuras públicas.

Desde la implantación de numerosas reformas en los 80's, las funciones recomendadas por Allison en cuanto al gerenciamiento, son fácilmente asumidas por los funcionarios públicos. Esto ha permitido que muchos autores supongan que hay un ámbito similar entre la actividad privada y la pública. Otros piensan que esta relación es forzada, y que de esta idea han surgido conflictos de los cuales antes no se tenía noticia. Según estos analistas, el sector público es tan diferente de los demás, que necesita teorías propias y métodos particulares que lo distancien casi preventivamente de los reconocidos por la

actividad privada. De todas maneras Allison sugiere que se ha abierto una línea gerencial nueva en la administración pública y que esta se va a seguir acentuando en los próximos años.

Por largo tiempo se afirmó que existía poca diferencia entre las estructuras y estilos del sector privado con el público. Las organizaciones se veían tan jerárquicas y "burocráticas" en el sentido weberiano del término, que eran asimilables a cualquier departamento gubernativo. Entre las décadas del 30 y del 60 los problemas derivados de la rigidez burocrática se hacen evidentes dentro el sector privado. El surgimiento de este primer gerencialismo coincide con la aceptación de la especialización de tareas y la publicación de manuales técnicos sobre administración de empresas.

Es mucho más difícil determinar el momento exacto en que el gerenciamiento hizo su irrupción en el sector público. Parece que el éxito del gerenciamiento a nivel privado contagió al ámbito público para que este comenzara a perder su vieja noción sobre la burocracia.*

Se fue perdiendo la noción generalizada de que el servicio público era escrupulosamente extrapartidario y altamente competente. Fue entonces que se comenzó a pensar que la administración pública ya no cumplía con lo que predicaba y que ocultaba intencionadamente su falta de eficiencia y eficacia.

Si bien el debilitamiento de la consideración de legitimidad acontecido en la década del 50 es verdadero, resultaría cuestionable considerar este período como un generador profundo de cambios en los estilos y sistemas administrativos.

Es mucho más probable que varias décadas después, los gobiernos y los agentes políticos hayan tomado conciencia de que era imprescindible el abandono del modelo clásico de administración, amparados en un estudio más científico de la gestión de las agencias de servicios públicos, que les permitía cuestionarlo de una manera más completa y objetiva de lo que habían hecho hasta entonces diferentes partidarios de las reformas.

Otros autores, adoptando un criterio de contenido histórico-político, hacen coincidir la expansión del nuevo modelo gerencial con los cambios de gobierno suscitados en los Estados Unidos y el Reino Unido que combatían el viejo modelo del Estado de Bienestar y los costos desmedidos que sus programas implicaban, lo que frenaba la expansión del sector empresarial. Es el fenómeno llamado revolución conservadora.

Quienes se afilian a la idea de que los cambios tienen antecedentes lejanos, toman como punto de partida el año 1968, fecha en que aparece el Fulton Report en el Reino Unido. Este estudio se centra en analizar la capacidad gerencial del servicio público. Allí se recomienda una apertura del sistema en todos los niveles para terminar con la rígida e ineficiente estructura que servía de barrera inexpugnable a las consideraciones expansivas del sistema económico de libre-mercado.

Desde otro punto de vista, resulta imposible considerar que allí se hablara del concepto gerencial que tenemos en la actualidad, porque en sus páginas se insiste demasiado en criterios económicos que tienen que ver más con operaciones comerciales propias del mundo de los negocios, que con los fundamentos de la propia ciencia gerencial.

De cualquier manera, advertimos que el Informe es un avance en los supuestos fundamentales del gerenciamiento público moderno y en la consideración del Servicio Civil. Se produce una formulación de un plan de acción político-administrativo bajo el mando de un equipo gerencial.

Asimismo, se crea una maquinaria administrativa para la implementación de esa política, haciéndola operativa y rindiendo cuentas de la gestión realizada a las entidades políticas del Estado y al público en general.

* Siguiendo el estudio de Pross (1986), advertimos que se fue constatando en las décadas citadas un deterioro en cuanto a la consideración que se tenía por las fuentes de legitimidad, así como del respetuoso status que se le daba a la burocracia.

Pese a lo expuesto precedentemente debemos convenir que el advenimiento del N.P.M. marca una notoria diferencia respecto a las reformas anteriores ya que no solo se aviene a la preconcebida tendencia de abatir costos, sino que modifica todo el andamiaje organizacional.

El N.P.M. si bien sustituye al modelo burocrático tradicional de administración, representa también una transformación interna total del sector público y de sus relaciones con el gobierno y la sociedad.

Hay varias interpretaciones que indican las razones por las cuales la nueva teoría se expandió con éxito en determinado momento.* Las cuatro más relevantes son las siguientes:

- i. Posible contagio del gerenciamiento privado con el público, debido a las novedosas variantes alternativas que este último presentaba en materia de estructura, adaptabilidad y de gestión.
- ii. Una "devoción" por variadas fórmulas prácticas que sustituyeran al perimido modelo clásico de administración con sus fracasados modismos rituales.
- iii. Como respuesta a un cúmulo de condiciones sociales dentro de las cuales se incluyen: los cambios en el salario y distribución de ingresos.
- iv. Se percataron que el modelo burocrático tradicional de administración ya no servía, que era lento, rígido e inadecuado. Incluso los gobiernos locales se dieron cuenta de ello y comenzaron a cuestionar los postulados básicos del antiguo modelo y a exigir modificaciones gerenciales de fondo.

En suma, el N.P.M. tiende a la aplicación de nuevas perspectivas gerenciales, sobre todo si ellas se inclinan a un relacionamiento más ceñido a lo contractual, participativo y autonómico entre diferentes niveles de jerarquía, control de agencias, unidades operativas en el sector público y revaloración de la relación que debe tener el Estado con el mercado.

* Hood (1991), aclara que no existe una explicación completa de las razones del advenimiento del N.P.M., debido a las variantes que generalmente se le han venido introduciendo en corto espacio de tiempo.

c) Esquema doctrinal del N.P.M.

Doctrina	Significado	Fundamento
Encare profesional del gerenciamiento en el sector público.	Control más activo, visible, discrecional de las organizaciones, por parte de las personas designadas para niveles superiores, a los cuales se les da libertad de decisión.	Actividades y conductas con asignaciones claras de responsabilidades para la acción y difusión del poder.
Explicitos estándares respecto a medidas de desempeño.	Definición de objetivos, metas, indicadores de éxito en términos cuantitativos, con bases científicas y criterios profesionales (Day y Klein, 1987).	Evaluación estricta respecto a objetivos para la mejor observancia de la eficacia administrativa.
Gran énfasis en los controles de los outputs.	Localización de recursos y recompensas ligadas a medidas de desempeño, mediante ruptura de la rigidez burocrática.	Necesidad de ajustarse a resultados más que a procedimientos.
Descentralización de las unidades del sector público.	Fractura de las unidades monolíticas del sistema de gerenciamiento.	Requerimiento de unidades nuevas que faciliten el mejor control en la provisión y producción de nuevos contratos.
Cambio hacia una mayor capacidad competitiva de la Administración.	Cambios de contactos y procedimientos en el ámbito público.	Adopción de la rivalidad como la llave de entrada a la disminución de costos y mejores estándares de actividad.
Aumentar en todo lo posible la práctica gerencial actual, que se considera la más apta en la empresa privada.	Cambiar los estilos rígidos de conducción por otros más flexibles.	Utilización paralela de las herramientas válidas del sector privado en el público.
Mayor disciplina y prudencia en la utilización de los recursos.	Abatimiento de costos directos, y más estricta disciplina laboral por resultados.	Necesidad de un mejor chequeo de las demandas del sector público, haciendo lo "máximo con lo mínimo".

d) Origen del diseño del N.P.M.

No existe una única concepción acerca del origen del N.P.M. Algunos autores considera que se trata de la unión de diferentes corrientes de ideas. Una de ellas es la "nueva economía institucional". Esta teoría se construyó en la segunda posguerra con el desarrollo del Public Choice, el que provenía de las teorías del costo transaccional de los primeros trabajos de Black (1958) sobre la burocracia y quienes fueron sus seguidores y ampliadores doctrinarios, desde Arrow (1963) hasta Niskanen (1971).

Este movimiento contribuyó a generar una serie de doctrinas de reforma administrativa que daban base a la controversia. Proposición de nuevas alternativas, metas de verdadera transparencia y políticas de incentivos. Todas estas doctrinas eran muy diferentes de las sustentadas por la administración tradicional, basadas sólo en las jerarquías y en la supresión de duplicación o superposición de funciones (Ostrom, 1974).*

Más imperativo fue el "modelo de Westminster" y más consensual el de Nueva Zelanda, que puso en discusión y como tema de acuerdo a: transacciones, teoría de costos, agentes de cambio; todo lo que redundó en una "mayor coherencia práctica" (Hood, 1990). El pragmatismo inglés fundado en el ritmo de los negocios no revivió la discusión neotaylorista que se dio en Estados Unidos. (Pollit, 1990).

Para evitar los roces entre las dos vertientes aludidas, la Agencia de gerenciamiento del Tesoro de Nueva Zelanda lanzó un Manifiesto de Resolución que definía al N.P.M., sin alusión alguna a la literatura académica.

* Existe otra vertiente que es la irrupción de una compleja teoría del gerenciamiento de los negocios públicos sobre bases estrictamente científicas (Merkle, 1980; Pollit, 1980). Todas sus modalidades contribuyeron decididamente a consolidar un "gerenciamiento profesional viable" (Martin, 1983), el cual tenía fundamento en una fuerte capacidad discrecional, a la vez que insistían poderosamente en la formación de "culturas organizacionales apropiadas" (Peters y Watermann, 1982), ya que las consideraban fundamentales para obtener un seguimiento escrupuloso y estricto de todos los outputs principales.

e) Razones de la aceptación del N.P.M.

No hay una explicación única o una interpretación excluyente que indique la razón principal por la cual el N.P.M. consiguió amalgamar las propuestas diversas que contenía y tampoco una circunstancia básica que nos aclare la aceptación que tuvo por parte de varios gobiernos.*

Pero este simple factor no es suficiente para justificar su aplicación, porque en Nueva Zelanda existía un gobierno laborista con plena autonomía que también se plegó a la nueva orientación gerencial y otro tanto ocurrió en Australia.

Podríamos hablar de cuatro explicaciones para la aceptación de este fenómeno administrativo y gerencial:

La primera de las explicaciones es la que describen los autores más escépticos y tiene que ver con una moda intelectual que es producto del éxito de la locuacidad de sus divulgadores.**

Un segundo atractivo podría ser la promesa ritual de un éxito sustantivo a través de recetas demasiado simples y estereotipadas (Lawrence, 1964; Worsley, 1968).

Un tercer, pero menos escéptico acercamiento que los anteriores, es el que ubica al N.P.M. a partir de una perspectiva hegeliana, valorando la construcción de una época como atracción de los opuestos. Aquí los opuestos serían dos maneras distintas de concebir la Administración Pública: una es la tradición alemana de gerentes públicos profesionales, y la otra es la tradicional economía liberal anglosajona pragmática, que combina el interés personal con los deberes de la Administración y que tiene sus raíces en el utilitarismo.

Finalmente, la más promisoría interpretación del triunfo del N.P.M. es aquella que lo considera una respuesta a determinadas condiciones económicas y sociales, derivadas de largos períodos de paz con un crecimiento constante de beneficios en el sector privado que hacen menos importante la acción estatal (Hood, 1990).

El advenimiento del N.P.M. marca una importante diferencia con respecto a reformas anteriores. Queda claro que tanto la teoría general como los detalles prácticos de los programas contenidos en las reformas precedentes más cercanas en el tiempo, estaban motivados por un interés exclusivamente centrado en abatir costos. El N.P.M. según Hughes, pretende abolir de a poco todo el modelo burocrático tradicional, e implica una auténtica transformación del sector público y un señalado cambio de las relaciones del gobierno con la sociedad actual.

*Jackson (1981) y otros analistas han conectado la efectivización del N.P.M. con el avance de la "Nueva Derecha" en Estados Unidos y Gran Bretaña

**Mignone,(1986) y Spann (1981) señalan que los logros son exclusivamente publicitarios y que no pasa de ser algo superficial y popular como lo fue la racionalización industrial de los 30. También podría esconderse una remodelación de dudosa constitucionalidad de los Poderes Ejecutivos para dotar de nuevas capacidades a los "gerentes operativos" por sobre la de sus Ministros.

f) Las críticas de Dunleavy al N.P.M.

El N.P.M. como la mayoría de los sistemas de gestión tienen sus sostenedores y sus detractores. Como ya hemos dado a conocer algunos criterios favorables a esta fórmula administrativa y gerencial, pasaremos a detallar las posiciones críticas.

a) Crítica fatalista

Si nos atenemos a las teorías culturales, diremos que las personas fatalistas son aquellas que no creen que sea posible controlar la naturaleza o las interacciones humanas que acontecen en ella. La posición fatalista es aquella que sostiene que las dificultades principales de la gestión en el sector público (errores humanos, fallas del sistema, programas de diseño equivocado, corrupción, fraude), son omnipresentes. Ningún sistema de gestión por lógico y ordenado que sea, se trate del N.P.M., el modelo burocrático tradicional de administración o cualquier otro, puede suprimir estos problemas. Los fatalistas están convencidos que la evidencia no muestra cambios trascendentes y vaticinan el colapso y fracaso de un sistema cobijado por los mejores auspicios.

La crítica de contenido fatalista pretende destruir ambiciones del N.P.M. sin darnos a conocer un programa alternativo. Los sostenedores del N.P.M. serán más vulnerables a la crítica fatalista si se exceden en las promesas y beneficios que presenta este nuevo modelo de gestión.

b) Crítica individualista

Estos críticos suponen que existe una primacía de la actividad emprendedora que es reflejar las señales del mercado y que es este el método más conveniente para regular el desarrollo social. La crítica individualista está convencida que el N.P.M. es una mezcla poco coherente de estructuras tradicionales de administración pública con un sistema fundado en la fuerza de los contratos y derechos jurídicos de las personas.

Vemos que su crítica es marcadamente radical para con los aspectos gerenciales del N.P.M. y también respecto a los acuerdos cuasi-contractuales. Rechazan medidas de corporatización limitativas de la privatización y de aspectos del modelo burocrático tradicional que tienden a perpetuar el carácter vitalicio de los empleados públicos.

Plantean como solución el sustituir los cuasi-contratos por contratos jurídicos para habilitar a los usuarios finales a litigar contra el contrato. Sugieren privatizar, relacionar salarios con rendimientos y dejar de lado la carrera funcional. La agenda de reforma debe sólo constituirse teniendo en cuenta contratos y mercados.

c) La crítica jerárquica

La crítica jerárquica presenta una amplia variedad de aspectos relacionados a una gestión centralizada, a la planificación y a la tecnocracia. Esta perspectiva supone que la capacidad humana es suficiente para gestionar las agencias, si esta gestión permanece definida y los sistemas administrativos no desbordan determinados límites. Los reformadores del N.P.M. deben garantizar que los cambios propuestos no dañen la dirección global de los servicios públicos.

Para los que se alinean con los jerárquicos la desestabilización es el mayor peligro por lo tanto hay que prevenir el desorden y la anarquía. Les interesa la forma en que el N.P.M. desarrolla las capacidades de gestión y reduce el énfasis en los diseños estratégicos. La búsqueda de eficiencia que sustenta el N.P.M. aumenta el riesgo de que las políticas públicas sean desilusionantes. Estos temores se basan primordialmente en la factible erosión de la capacidad de planificación a mediano y largo plazo por parte del gobierno central, así como un fracaso en obtener un equilibrio sostenido entre dirección política, soporte administrativo y expertos externos.

Los jerárquicos también se sienten preocupados por la erosión de la ética tradicional del servicio público producida por el N.P.M. cuando desmantela el concepto de carrera tan distintivo del ámbito público, o rediseñando las organizaciones del sector.

Las soluciones jerárquicas ante tales peligros proponen mantener o impulsar una mayor capacidad de control central sobre los servicios públicos, con órganos reguladores que gestionen los mercados o cuasi-mercados de servicios públicos, o contratos con entes públicos que incluyan la obligación de consultar sobre políticas.

Como el contrato se vuelve casi siempre norma, hay que generar modelos basados en un alto nivel de confianza en las relaciones contractuales y procurando costos no excesivos de transacción cuando los países atraviesen crisis financieras o económicas.

d) Crítica igualitaria

Es la categoría que comúnmente se ubica bajo el título de origen "izquierdista", aunque no sólo provenga esta de sectores socialdemócratas o socialistas. Estos críticos afirman que estas reformas aumentan el riesgo latente de corrupción en el sector público.

El N.P.M. puede pasar a representar sólo los intereses personales de los cargos superiores en perjuicio de los usuarios de los servicios. El gobierno se vuelve incomprensible, menos responsable y menos accesible a los ciudadanos, a pesar que se proclame lo contrario.

Los riesgos de corrupción y malversación aumentan con la aplicación del concepto de responsabilidad descentralizada que propone el N.P.M. y con la anunciada extensión de zonas cubiertas por doctrinas de confidencialidad comercial o privacidad de los contratos.

A los igualitarios les preocupa que algunos jefes de altos cargos públicos presionen excesivamente para obtener subcontrataciones o procesos corporativos (Dunleavy, 1991).

g) Las críticas establecidas por Pollitt

Pollitt considera que uno de los centros neurálgicos más impugnables del fenómeno del N.P.M. es el que refiere a su condición de doctrina neotaylorista. Establece ciertos criterios indispensables para realizar un análisis crítico de esta base de pensamiento.

La sostenida coherencia del neotaylorismo aplicado a los servicios públicos no es real porque se evidencian descuidos en los aspectos motivacionales a favor del control de gestión, lo que deriva en contradicciones.

Las intervenciones gerenciales que procuran un más disciplinado control burocrático, refuerzan el problema del respaldo y colaboración que pretendían resolver. Además las tensiones ocasionadas por la introducción de recompensas ajustadas a rendimiento junto con procedimientos disciplinarios llevan a la ineficiencia de los servicios públicos. La constante revisión y crítica del trabajo de los funcionarios públicos no atrae a gente calificada que podría brindar su significativo esfuerzo a la órbita estatal.

En el tema de la delegación de funciones y capacidad para tomar decisiones, Pollitt argumenta que la mejora ha sido incumplida debido a que la desestandarización de los métodos no fue uniforme y el acceso a la información resultó muy desparejo.

El sostenido realismo del neotaylorismo como modelo gerencial, se apoya excesivamente en el criterio de afán de lucro y ésta no es la única motivación de los funcionarios públicos u otra clase de trabajadores para mejorar su rendimiento.

Pollitt dice que no puede obviarse la responsabilidad de los representantes electos, esto implica valorar la acción de los partidos políticos y que los representantes del poder político no puedan ser vistos como meros accionistas de una empresa privada.

La vaguedad y ambigüedad de los planteos del N.P.M., unidos a objetivos excesivamente seductores, pero poco realistas en los plazos exigidos, han hecho de este nuevo gerenciamiento algo limitadamente exitoso.

Dice Pollitt que es muy controvertible la idea de algunos autores en cuanto a que la ausencia de competencia ha conducido a una endémica ineficiencia de los servicios públicos. No porque esta situación haya sido históricamente cierta, sino porque la desmonopolización se ha ido dando casi naturalmente en la economía de los países desarrollados.

Otra de las críticas mencionadas por Pollitt respecto al N.P.M., refiere a que en el servicio público debe verse al usuario sólo como a un cliente. Hay un fuerte componente de ciudadano en la relación que hay entre la función pública y sus beneficiarios que permite centrar las actividades en los sectores de más limitados recursos de la población.

Tal vez una de las críticas más firmes de las expuestas por este autor, es aquella que alude al desorden que se ocasiona cuando se desconocen los derechos adquiridos por los funcionarios durante años de servicio y se les sustituye por medidas evaluatorias que no son útiles para todo tipo de áreas estatales, por ejemplo, no son asimilables los sectores de la salud y la educación a otras agencias que son productoras de bienes y servicios, porque su responsabilidad es de naturaleza diferente.

También debe saberse que los servicios públicos son "de jure", y generalmente compulsivos y formativos. Van más allá de las simples reglas de la oferta y la demanda, cubren sectores para los cuales no existen otras alternativas, como por ejemplo los hospitales públicos. Gran parte de las mejoras a introducirse debieran tener que ver con sistemas de información que las agencias estatales están obligadas a brindar a la opinión pública.

SEGUNDA PARTE

1) EL MODELO ADMINISTRATIVO URUGUAYO PREVIO A LA REFORMA

Nuestro sistema administrativo se fue construyendo en base a la tradición liberal de crear sobre la marcha modificaciones sucesivas, que involucraban a cambios de gobierno y las consecuentes modificaciones en la estructura parlamentaria. El resultado fue un cúmulo significativo de leyes que presentaban contradicciones, facultades poco precisas para los organismos creados y en muchos casos superposición de funciones, lo que conspiró contra el normal desenvolvimiento de las agencias públicas. El criterio de racionalidad administrativa aportado por el modelo weberiano fue paulatinamente haciendo superar estos obstáculos y plasmando el criterio de la subordinación a jerarquías administrativas fundamentales.

En nuestra trayectoria histórica reciente no predominó de manera completa el antiguo sistema, del que se podían advertir rasgos notorios en el siglo XIX, tal vez por influencia cultural de nuestro pasado colonial.

Lo que sí se constata en el siglo XX es cierta tendencia a caer en el "clientelismo político", lo que se traduce en la designación de personas no calificadas para los cargos públicos, alterando de este modo el funcionamiento y la eficiencia de toda la administración.

En la década de los 90, los cambios ocurridos en las ideas gerenciales han generado grandes desafíos para los gerentes públicos habituados a la gerencia jerárquica y a una burocracia weberiana.

Uno de los factores importantes que afectan la administración es la escasez de recursos de que dispone el sector público. Lo más desconcertante de los problemas económicos iniciados en los 80 es que, al contrario de lo ocurrido en otras recesiones, por ejemplo de la posguerra, no existe ahora ninguna solución de corto plazo y es probable un crecimiento económico lento e inconcluso. Más allá de los altibajos periódicos, esta etapa de incertidumbre se ha venido extendiendo en demasía y no se ve claro cuando finalizará.

Otro elemento a tener en cuenta es que los ciudadanos se preocupan cada vez más por el poder que ejerce la burocracia sobre sus vidas y el deseo de lograr un avance económico más rápido ha impuesto una desburocratización sustancial.

Tampoco hay que perder de vista que la complejidad creciente del gobierno dificulta la administración. Las organizaciones públicas están cada vez más estrechamente ligadas a las organizaciones del sector privado y se ve ahora con ojos auténticamente críticos el concepto de "interés público".

La escasez de largo plazo que afecta a casi todos los países menos desarrollados, crea enormes problemas para los administradores de programas públicos. La mayor incertidumbre del proceso de planeación y presupuestación, combinada con el simple hecho de que no hay recursos suficientes para satisfacer necesidades legítimas de la población hace que resulte muy difícil administrar estas economías y sociedades, incluso para los administradores más capaces y experimentados.

Las satisfacciones originadas por el empleo se vuelven más inestables por la amenaza de recortes o desaparición de ciertas organizaciones. Hecho muy común en los 90's, que hace pensar que algunas de las organizaciones del gobierno han dejado de ser inmortales como se suponía en la década de los 80's.

Por lo tanto, la engorrosa tarea de los gerentes contemporáneos del sector público consiste en efectuar los recortes en una forma que genere una perturbación mínima en el resto de las organizaciones, los trabajadores y los clientes. (Peters, Guy 1999).

Los administradores que antes se hacían famosos expandiendo sus programas, ahora tienen que proteger su imagen y su carrera conteniendo el crecimiento, o incluso haciendo recortes cuidadosos.

La primera opción a la que debe enfrentarse cualquier gerente es la de resistirse a los recortes, o sólo suavizar la transición de un modo de prestación de servicios muy abundante, a otro menos opulento.

De igual modo, un gerente deberá dilucidar cuáles son las causas de sus dificultades. Las estrategias serán espinosas si la fuente de dificultades es enteramente económica, de cambios en la demanda del servicio o en el apoyo político de que disponga la organización. Ninguna opción es agradable para los gerentes formados en las épocas de crecimiento y expansión, pero la realidad actual los fuerza a encaminarse a decisiones acordes a la realidad contemporánea.

Los Informes sobre la administración pública son fundamentales para distinguir la situación en que se hayan los organismos públicos, cuáles son sus debilidades y defectos, así como los cambios que serían necesarios aplicar para salir de tales dificultades. Por ejemplo, la reunión de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 1996 señaló las diversas situaciones que conspiraban contra una eficiente administración pública y planteó la necesidad de un cambio estratégico que acompañara el proceso de globalización en curso, lo que sirvió para poner en práctica las teorías del N.P.M..

II) EL INFORME OSZLAC

El Informe Oszlak (1995), reunió y ordenó una serie de diagnósticos sobre la Administración Pública Uruguaya, describiendo su situación a la vez que expuso las opciones de solución que surgían de los documentos consultados, así como de entrevistas de sus informantes.

Este informe pretende detectar de un modo profundo y completo las principales deficiencias de la Administración Pública para luego detenerse en las posibles soluciones que resolverían tales dificultades.

En reglas generales su diagnóstico puede ser compartido por la mayoría de los investigadores, pero la proyección de las reformas son demasiado amplias en sus alternativas, al presentar diferentes correctivos para mejorar la eficiencia y eficacia de la Administración. Este informe se sostiene todavía sobre algunas bases y criterios que daban vida al modelo burocrático tradicional de administración.

Uno de los aspectos de la adhesión al sistema convencional de administración es la insistencia en crear, aunque de manera limitada, subdivisiones o propender a una mayor departamentalización dentro del sistema (P. Ej.: la subdivisión de las Direcciones Generales de Secretaría). Existen ejemplos de autores que señalan que de ninguna manera constituye una prioridad básica del N.P.M. la tendencia hacia una proliferación de subdivisiones administrativas (Osborne y Gaebler, 1992; Donahue, J., 1990).

En cuanto a la racionalización orgánica de la administración, el Informe Oszlak pretende asignarle la responsabilidad de "suprimir, fusionar, o dividir Unidades Ejecutoras" al Poder Ejecutivo en acuerdo con el Ministerio de Economía y ministerios correspondientes.

Respecto a los elementos que componen el salario y el origen de los recursos de la administración pública, se permite acudir a partidas tomadas de fondos extrapresupuestales con una nueva escala y premiación de tareas extraordinarias. El criterio fundamental de la reforma descansa en la idea de la necesidad de ajustes económicos y correcciones que eviten reclamos que no pueden satisfacerse, trátense de proventos o similares. Esta alternativa sería objetable porque evadiría las bases presupuestarias originales complicando el desarrollo de la reforma por la necesidad de conseguir fondos adicionales. (Peters, G., 1999).

Pese a las precisiones anticipadas y debido a la importancia del Informe Oszlak como antecedente de la Reforma Administrativa, presentamos a continuación una síntesis comentada de los principales problemas que trata y las soluciones que propone para superarlos.

Los principales problemas detectados en la Administración Pública Uruguaya

De acuerdo a este detallado Informe las principales dificultades de nuestra administración son:

- a. El Sector Público uruguayo no se ajusta a los requerimientos de tamaño, eficacia y eficiencia que corresponden a un estado moderno.
- b. El incremento producido en las funciones del Estado con la creación de nuevos Ministerios favorece el sobredimensionamiento, ineficiencia, altos costos, duplicación de funciones y la prestación de servicios no esenciales por parte del Estado.
- c. Se carece de información consolidada sobre los cometidos de los distintos organismos que pertenecen a la Administración Central, así como de su relación con las funciones que pretendidamente deberían cumplir. A la vez que puede verse la existencia de funciones duplicadas.
- d. Se aplican procedimientos relacionados con la tradición más que a evaluaciones de tipo insumo-producto, en relación a recursos materiales y humanos de la Administración.

- e. El control sobre las erogaciones del Estado se centra demasiado en aspectos legales y financieros dejando de lado lo relativo a los objetivos y resultados.
- f. Muchas estructuras administrativas son injustificables desde un punto de vista estrictamente funcional.
- g. El cumplimiento de actividades superfluas –que no resienten la función– quizá responda a la inexistencia de actividades necesarias que no se llevan a cabo.
- h. La Oficina de Planeamiento y Presupuesto encargada por mandato Constitucional de compatibilizar las demandas presupuestarias y ofrecer una asignación racional de recursos, no ha conseguido establecer vínculos constantes que permitan lograr su objetivo coordinador de mayor nivel.
- i. Se procesa generalmente información poco relevante e incompleta –a no ser el seguimiento financiero mensual y las Rendiciones de Cuentas–, dificultando la toma de decisiones sobre temas controvertidos.
- j. No hay bases informatizadas de recursos humanos y estructuras organizativas, lo que constituye un enorme obstáculo para determinar posibilidades en la toma de decisiones.

Contenido del Informe: principales cuestiones analizadas.

a) Administración y control financiero.

El Informe manifiesta que el presupuesto se sigue formulando de manera tradicional con topes globales de gasto sin considerar en qué se gasta y sin tomar en cuenta los resultados de la gestión de gobierno.

Las carencias que denuncia este documento en cuanto a la técnica presupuestal por programas son:

a) La normativa presupuestal vasta y dispersa da complejidad excesiva a la Ley de Rendición de Cuentas, añadiéndose disposiciones extrañas al presupuesto y al balance de ejecución.

b) Importantes carencias al tratar la etapa de formulación que trasuntan objetivos incorrectamente definidos, metas no cuantificadas adecuadamente (faltan costos unitarios) y ausencia de identificación de productos finales, incluso de actividades y recursos humanos y materiales imprescindibles para su logro.

El control se centra en los aspectos formales del gasto, dando menor importancia a los aspectos sustantivos como el cumplimiento de los objetivos, resultados de gestión y relación insumo/producto. El actual sistema de control está orientado primordialmente al control preventivo y después al control jurídico. En realidad, este tipo de control es generalmente inoperante a la vez que excesivo.

Propuestas:

a) Sistema de administración financiera integrada:

Debería extenderse la metodología del presupuesto por programas, revisando sistemas y capacitando a los funcionarios para su conocimiento y aplicación. Todo esto debe estar enmarcado en el sistema de administración financiera integrada en forma central y en cada ente descentralizado.

b) Sindicatura General de la República:

Este sería el órgano de contralor interno de la Administración Central y de las Unidades de Auditoría Interna en cada inciso. Esta informaría al presidente y al Tribunal de Cuentas y contaría como funciones: dictar y aplicar normas de control interno, emitir normas de auditoría y vigilar su cumplimiento.

b) Estructura organizacional.

La administración de estructuras exige una definición nítida del esquema de división del trabajo del aparato estatal, conformación de unidades organizativas, así como competencias y cometidos determinados a cada una de ellas. Incluyendo además la especificación de relaciones jerárquicas y funcionales, con soportes computacionales para mejorar la información que habilite una mejora de gestión en las empresas estatales.

El manual de organización y funciones de 1975, sólo refería a unidades de nivel superior tales como Direcciones y Divisiones, sin asignar responsabilidades organizacionales. También era clara la ausencia de criterios sólidos de departamentalización, dando cabida a estructuras con excesivos niveles o unidades por necesidad política de los funcionarios.

Propuestas:

a) Anteproyecto de decreto de Elaboración de Estructuras:

Hacer institucional la práctica de definir claramente objetivos y atribuciones para evitar superposiciones; definir los niveles jerárquicos; establecer modalidades de presentación y aprobación de estructuras organizativas por Decreto, previa actuación de la Oficina Nacional de Servicio Civil y Contaduría General de la Nación (ONSC y CGN).

b) Redefinición de Unidades Ejecutoras:

Replantear el sentido de las Unidades Ejecutoras, limitando aquellas que tengan desarrollo por programa con volumen asignado de recursos.

Aquí el objetivo era favorecer en lo posible la concentración temática de las unidades no dando razón a la dispersión que es tan habitual en nuestra administración pública.

c) Reorganización de las Direcciones Generales de Secretaría. Se dan tres alternativas:

- ▶ Dividir las en dos secciones: Dirección General de secretarías (sustantiva) y la Dirección General de Coordinación Administrativa (de apoyo).
- ▶ Mantenerlas como están, pero haciendo formales las responsabilidades del Director General y Subdirector, definiendo estructuras y coordinaciones.
- ▶ Convertir la Dirección General de Secretaría en un área de coordinación administrativa de todo el inciso. Esto debe ser complementado con la transferencia de funciones sustantivas a todas las Unidades Ejecutoras.

d) Normativa para modificar estructuras organizativas:

Propone que el Poder Ejecutivo disponga en acuerdo con el Ministerio de Economía y finanzas y ministerios que correspondan, las modificaciones necesarias para racionalizar la estructura orgánica de los incisos 02 al 14. Pudiendo así suprimir, fusionar o dividir Unidades Ejecutoras adecuadas a los objetivos de cada Programa, previo informe de la ONSC y la CGN.

c) Relación áreas de apoyo/ áreas sustantivas

Como no hay reglas uniformes para determinar estas relaciones ni consideraciones técnicas, los gastos son excesivos y los déficit financieros muy comunes. Se nota también que las funciones sustantivas solo representan entre el 50% y 33% de los puestos de trabajo y las asesorías externas son innecesariamente numerosas. Se proponen modificaciones.

Propuesta única:

Reducción y/o unificación de unidades de apoyo: Limitación del número de unidades que realizan funciones de apoyo, centralizándolas al mayor nivel jerárquico, compatible siempre con una mejor calidad de los servicios.

d) Remuneraciones al personal.

La determinación de la estructura y composición de las remuneraciones del personal es una tarea compleja y delicada. La fijación de niveles, compensaciones especiales y "promociones escalafonarias", son elementos característicos de esta cuestión.

La situación detectada nos dice que existen varios problemas principales como la proliferación de denominaciones de cargos, la dispersión de remuneraciones, la discrecionalidad en la aplicación de compensaciones por horas extras y multiplicidad de horarios en vigencia.

En cuanto a los incentivos por desempeño, la Administración Pública uruguaya en general no los pone en práctica. Hay algunas primas al rendimiento, regímenes de licencias y horas extras extraordinariamente generosas que no coadyuvan al buen desempeño. No se aplican criterios de equidad para reconocer los desempeños individuales de los funcionarios.

Propuestas:

a) Sinceramiento de la composición salarial y origen de los recursos:

Se propone incorporar las partidas financiadas con cargos a fondos extrapresupuestales; eliminar horas extras como remuneración encubierta, conservar sólo remuneraciones que respondan a una efectiva contraprestación por parte del funcionario o que retribuyan tareas extraordinarias.

b) Nuevos niveles retributivos:

La estructura retributiva que se sugiere, en comparación con la que tenía vigencia, retribuye de mejor forma la educación formal y diferencia en mayor medida las retribuciones de los niveles superiores del sector público.

Además se estima que se producirá con esta modificación una reducción de gastos de retribuciones de un 10%.

c) Depuración de la composición salarial:

Hacer realmente transparentes los componentes de la retribución, homogeneizarlos, eliminar los componentes redundantes, integrando a la nueva remuneración básica para ocho horas diarias los conceptos de "Básico", "Extensión Horaria" y "Complemento Máximo al Grado".

d) Régimen de Incentivo al Desempeño:

La propuesta tiene como finalidad premiar la mayor productividad e incluir a la comunidad como beneficiaria directa de esta mayor productividad, participando en la reducción de costos. Por lo tanto se propone: introducir el concepto de productividad en la cultura del funcionariado público, como forma de compensar a los mejores desempeños. Dicha productividad será cuantificable por expedientes terminados, usuarios atendidos por hora, cantidad de errores en los expedientes, entre otros.

Se incluirán estándares por Unidad Ejecutora por acuerdo de coordinación entre el Comité Ejecutivo creado a los efectos de contralor y la Oficina Nacional del Servicio Civil. Se estima en promedio la compensación por productividad en un máximo del 30% de la retribución básica.

e) *Racionalización administrativa.*

Uruguay no tiene políticas claras de gestión en estructuras organizativas y consecuentemente no se encuentran modelos de gestión integrada de organización y recursos humanos, siendo estos últimos los más importantes recursos en la estructura del Estado.

Se desprende de lo mencionado que hay una inadecuada distribución cuantitativa y cualitativa de los puestos de trabajo, que conduce a un aparato administrativo "deforme", en función de los objetivos que está obligado a cumplir.

Otros aspectos como la evaluación del personal, desarrollo y planificación de recursos humanos, no pueden hacerse adecuadamente sin atenerse a los requerimientos organizacionales.

La Oficina Nacional del Servicio Civil es la responsable de la racionalización administrativa y gestión de recursos humanos, pero carece de técnicas actualizadas de gestión integrada de estructuras administrativas y de recursos humanos sostenidos por sistemas informatizados.

Propuestas:

a) Introducir el concepto de "administración de estructuras" con una tecnología paralela y relacionada con la "administración de recursos humanos".

b) Transformar la ONSC en administradora de una base de datos sobre estructuras administrativas y recursos humanos, alimentada por usuarios que tendrían acceso directo a los datos y enviarían actualizaciones periódicas a la Oficina, cabeza del sistema.

f) *Deformación de la estructura escalafonaria y relativización de objetivos originales*

El principal problema es que el sistema formalizado de evaluación no existe (y si existe, no se aplica), por lo tanto no se define ni se implementa ninguna política de desarrollo del personal y las promociones pueden ser aumentos salariales encubiertos. Por lo tanto los criterios objetivos en materia escalafonaria no se cumplen evadiendo lo establecido por la ley.

Propuestas:

a) Creación de un escalafón o categorías especiales en la estructura presupuestal de Administradores Superiores.

b) Formular y ejecutar un Plan de Capacitación de Altos Funcionarios para mejorar el perfil y desempeño de los funcionarios de la Administración. Para ello hay que evaluar la experiencia de capacitación de los funcionarios, replantear los programas y realizar acciones de capacitación que lleguen al 50% del potencial de los concursantes.

g) Personal Excedente

La incorporación de personal no correspondió a una estrategia de organización, sino a otros objetivos (macroeconómicos y políticos), lo que determinó sobrantes y faltantes en los organismos.

Las cifras de cuantificación de personal excedente son contradictorias y no toman en consideración el carácter cualitativo de los puestos de trabajo.

Propuestas:

a) Para el Programa de Retiros voluntarios hay tres sugerencias alternativas:

- ▶ Ajuste de condiciones laborales que impliquen un control absoluto del tiempo efectivamente trabajado. Los jefes de las distintas Unidades Ejecutoras informarán sobre la existencia de personal presupuestado con calidades e idoneidad para ocupar las funciones contratadas vacantes. Se otorgan distintos incentivos para retiros voluntarios de 15 sueldos o más para los funcionarios presupuestados y 13 para los contratados
- ▶ Incentivo indiscriminado de 13 sueldos para funcionarios presupuestados y contratados.
- ▶ Ofrecimiento exclusivo para funcionarios presupuestados manteniendo las características enunciadas en la alternativa anterior.

b) En cuanto al régimen de redistribución de personal, se propone la derogación del sistema vigente, creando uno nuevo en el que los funcionarios solamente podrían ser declarados excedentes por supresión, fusión, redimensionamiento de Unidades Ejecutoras o reestructuras. Cada Unidad Ejecutora acudirá a la Oficina Nacional del Servicio Civil con la información completa de los funcionarios afectados por la medida, escalafón, organigrama y las excedencias declaradas.

Resumen crítico del Informe Oszlak

Este informe aparecido en la década de los 90's, tal vez haya sido el más completo intento por detectar las principales dificultades estructurales y operativas que enfrentaba la administración pública uruguaya.

Centra su enfoque en las particularidades de la administración central, propendiendo a presentar fórmulas que sirvieran para solucionar notorias ineficiencias, con diversos instrumentos alternativos: ajustes y modificaciones en las Unidades Ejecutoras; mejoramiento de la capacidad informativa de los Ministerios y Oficinas, consecución de un relacionamiento real y efectivo entre los recursos humanos y las estructuras organizativas; así como un mayor y más fluido contacto entre el poder Ejecutivo y Tribunal de Cuentas.

Lo que más llama la atención en el informe es la constante apelación a resortes técnicos y el no dar a las cuestiones tratadas una predominancia explícita de unas sobre otras. Se podría hablar de una neutralidad doctrinal en un período en que la administración pública se enfrenta a un conjunto de desafíos al tener que afrontar la escasez, en el cual los administradores deben hacer frente a una reducida motivación de los trabajadores del área pública y a un creciente escepticismo de los clientes.

Cabe destacar la preocupación que manifiesta el informe sobre los siguientes temas: supresión de Unidades Ejecutoras; reforma escalafonaria; remuneraciones de acuerdo al desempeño; creación de personal de alta gerencia, limitación de gastos, y reducción limitada del funcionariado estatal. Es evidente que resultan importantes los aspectos citados como antecedentes para el informe "Modernización del Estado en Uruguay" de 1995, que se analizará seguidamente.

III) INFORME: "MODERNIZACIÓN DEL ESTADO EN URUGUAY" (Coordinado por el Ec. Juan Sánchez - 1995)

Este informe es un eslabón fundamental de aproximación a gran parte de lo que representa la orientación gerencial del N.P.M. y también a la Reforma del Estado que se intentó implementar en la segunda administración del Dr. Sanguinetti. Comparte con el informe Oszlac la certeza de que el sector público uruguayo no se ajusta a los requerimientos de tamaño, eficacia y eficiencia que requiere un Estado moderno y por lo tanto esto es un serio factor limitante del desarrollo nacional.

Otra fuente de dificultades se origina en el hecho que el Estado asumió históricamente un papel protagónico como "empleador" y dedica gran parte de sus recursos a esta finalidad, amén que debido a una progresiva acumulación de cometidos asumió una poderosa participación en numerosas áreas de la economía desvirtuando la línea de los cometidos esenciales.

Las circunstancias descritas precedentemente conducen inevitablemente a fenómenos desfavorables para su gestión, como son el sobredimensionamiento, la ineficiencia, los altos costos, la duplicación de funciones y la tendencia a la prestación de servicios no esenciales.

Resulta reveladora la preocupación que se tiene por el hecho de que la administración Central del Uruguay a diferencia de muchos países, carece de categorías especiales de "Administradores Superiores" o "Alta Gerencia", que sean el vértice superior del Estado y que por medio de normas claras de reclutamiento y selección aseguren un nivel de profesionalismo adecuado y mejores resultados en su gestión.*

No puede haber buena administración pública sin buenos gerentes. La capacidad gerencial debe verse como un pre-requisito para obtener un comportamiento organizacional eficiente y eficaz. Resulta imperioso entonces introducir este principio empresarial en el sector público de nuestro país.

Se explicita en el informe que son los escalafones, series y grados los que no permiten la definición del perfil específico de un gerente y tampoco existen procedimientos detallados de reclutamiento, selección y promoción en función de ese desempeño (posición que concuerda en mucho con la visión del N.P.M. de Barzelay, M., 1992).

Si se toman los dos grados superiores de los distintos escalafones que corresponden a funciones jerárquicas de alto nivel de responsabilidad en la Administración Central (Directores y Subdirectores de División o Departamento), no se requiere para alcanzarlos más requisito que especificaciones técnicas, omitiéndose toda referencia a su capacidad gerencial.

No disponemos todavía de un escalafón o categorías especiales en lo que atañe a la estructura presupuestal de Administradores Superiores, pese algunos intentos parciales en el área de recursos humanos realizados en años recientes.

Otro aspecto que obstaculiza la exigencia gerencial es la existencia excesiva de cargos de particular confianza, lo que limita poderosamente el profesionalismo en esta materia, por cuanto en el período que les toca cumplir a estos jefes al frente de Unidades Ejecutoras suceden cambios políticos y la movilidad es considerable.

Las situaciones aludidas afectan las áreas de control del Estado; que en muchos casos es inoperante y excesivo y se orienta casi con exclusividad a los aspectos formales del gasto, dejando de lado los

* Uno de los componentes esenciales del N.P.M. es el encare profesional del gerenciamiento en el sector público, porque se trasluce en un auténtico control activo de las organizaciones por personas con designaciones justificadas para niveles superiores, donde pueden hacer uso de una mayor libertad de decisión. (Hood, C., 1990).

aspectos sustantivos como por ejemplo, el grado de cumplimiento de los objetivos, los resultados de la gestión y la relación insumo/producto.

Resulta evidente que una eficiente estrategia de control se relaciona con las dimensiones del poder y afecta directamente los niveles superiores de la jerarquía y la toma de decisiones. Para aceptar la alta gerencia resulta imprescindible la capacitación de funcionarios con criterios de autogestión en sus organismos, a fin de que acepten las directivas emanadas de las autoridades profesionalizadas. (Bridges, W., 1991).

Diagnóstico y Propuestas

A) Objetivos

a) Objetivo General

El principal propósito del Programa es contribuir a la disminución del costo del Estado a un nivel que llegue a ser sustentable en el largo plazo y que se obtenga una mejora significativa de la organización por medio de estas acciones.

Resulta entonces necesario adecuar la relación entre el gasto del Estado y el PBI del país, ajustando la relación entre empleos públicos y población económicamente activa.

Una verdadera Reforma del Estado debe cambiar la cultura y estructura organizacional. Si bien son importantes los controles y las regulaciones amparados en propuestas legales o aspectos formales, hay que darle a la organización una cultura que persiga tanto la calidad del servicio como la eficiencia.

b) Objetivos específicos del Programa

Los objetivos directrices del Proyecto son los siguientes:

- i. Propender a una racionalización administrativa que redefina la dotación de funcionarios y mejore la asignación de recursos humanos disponibles, según necesidades de una eficiente estructura de los organismos.
- ii. Redefinición de roles y funciones que cumplen las Unidades Ejecutoras.
- iii. Conseguir una mejora de gestión de los organismos públicos, asignando mayor responsabilidad por gestión administrativa de cada repartición, basándose en una estrategia de programación de actividades que de primacía a objetivos de control y evaluación de resultados.
- iv. Promover un cambio operativo y cultural de los recursos humanos de la Administración Pública, mediante el rediseño de las condiciones del empleo público.

Se busca un aparato administrativo estatal de pequeño costo a largo plazo con estas características:

- ▶ Objetivos claros y conocidos, centrados en las necesidades y requerimientos de los clientes y la sociedad en su conjunto.
- ▶ Concentración máxima en funciones estratégicas, dejando las subsidiarias a agentes privados.
- ▶ Mayor formulación y evaluación de políticas sectoriales con decidido acento en la promoción privada.
- ▶ Mejor desempeño gerencial y respaldo de un personal capacitado y responsable.

- ▶ Mayor preocupación por el uso eficiente de los recursos financieros disponibles.
- ▶ Adquisición de una capacidad de innovación y adaptación a los cambios que sobrevengan.

c) Beneficiarios

Los que se favorecerán del proyecto serán:

- i. Contribuyentes: porque si hay una reducción apreciable del actual costo del Estado, la presión tributaria tenderá a disminuir, lo que será bien recibido por la sociedad civil en general y el sector empresarial en particular.
- ii. Usuarios: ya que son ellos los destinatarios de los servicios. Si hay una eficiencia superior se logrará una mejora en las prestaciones de los mismos.
- iii. Funcionarios: la mejora de la eficiencia llevará a una jerarquización de sus tareas, lo que podrá reflejarse en un plazo posterior en las remuneraciones.

B) Recursos Humanos.

Para que una reforma administrativa sea exitosa hay que modificar las estructuras organizacionales y gerenciales por medio de: una mejor capacitación e idoneidad; un incremento de la delegación y la descentralización; una flexibilidad real y una mayor creatividad en la toma de decisiones; y un cambio en la cultura de la clase política, sobre quienes deben encargarse de ciertas tareas y cómo deben realizarse las actividades del sector público.

Lo antedicho sin duda se traducirá también en transformaciones en la escala retributiva de la Alta Gerencia, con nuevas reglas en la carrera administrativa que apunten a una mayor competitividad y calidad y que permitan un alto profesionalismo de la misma.

C) La transformación global de la Administración Pública

Los sostenes básicos de esta transformación global de la Administración Pública son:

- a) La disminución y racionalización del gasto público.
- b) El redimensionamiento de las estructuras organizativas.
- c) La implementación de un nuevo modelo de gestión que permita evaluar lo que se hace, cómo y quién lo hace y cuanto cuesta.

Se debe realizar un ajuste en el número de funcionarios, un sinceramiento de las relaciones laborales contractuales y una reducción en el número de unidades administrativas.

Para cumplir con esta tarea hay medidas básicas iniciales:

- i. Supresión de organismos que cumplen funciones prescindibles o superpuestas.
- ii. Reducción del número de unidades que brindan servicios de apoyo.
- iii. Fortalecimiento de las funciones relevantes.

- iv. Racionalización de recursos materiales básicos.
- v. Identificación de relaciones óptimas entre productos finales o intermedios, actividades necesarias para cumplirlos y personal necesario.
- vi. Descentralización de funciones que puedan ser desempeñadas en otros niveles de la Administración Pública.

D) Régimen de Ascensos

El sistema que actualmente se aplica consta de concursos cerrados sin cargos de Alta Prioridad, donde se valora la antigüedad, perjudicando a los funcionarios de grados inferiores y además los cursos de perfeccionamiento no son específicos para las tareas que se realizan.

El Informe propone modificar este sistema implementando pautas que consideren el desempeño y el profesionalismo incluyendo un cambio cultural en los calificadoros.

E) Estructura orgánico-funcional

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto fue creada para compatibilizar las demandas presupuestarias y velar por la asignación racional de recursos, pero le falta aún establecer vínculos permanentes con el resto de la Administración Pública (más tarde con la creación del CEPRE se obtendría una relación más activa y permanente con la Oficina Nacional de Servicio Civil y el Ministerio de Economía y Finanzas).

Existen dos dificultades notorias en cuanto hay multiplicidad de contadurías, tesorerías y asesorías jurídicas en las variadas reparticiones de cada Ministerio, diferentes de las oficinas generales que corresponden a todo el Inciso.

Asimismo, existen servicios de guarderías, imprentas, talleres, servicios médicos en todos los Incisos y en muchas Unidades Ejecutoras.

Todo esto hace que la estructura administrativa quede sobredimensionada, pletórica de procedimientos superfluos y con muy poca información certera y auténtica para una correcta toma de decisiones. Se vislumbra aquí la necesidad de cambiar los sistemas de comunicación, acelerando los procedimientos informáticos para brindar datos más fiables de la Administración Pública, que faciliten a los gerentes el proceso de toma de decisiones.

La propuesta de reforma para superar las ineficiencias detectadas tiene los siguientes fundamentos:

- ▶ Eliminación de tareas duplicadas del Sector Público.
- ▶ Los Ministerios se dedicarán exclusivamente a tareas esenciales.
- ▶ Se centralizarán unidades con cometidos que se vean relacionados.
- ▶ Concreción de convenios con instituciones del Sector Público como del Sector Privado para transferir cometidos, reduciendo los alcances de la Administración Central y buscando una eficiencia mayor en su gestión.

F) Análisis crítico del Informe

Resulta notorio de las líneas básicas del proyecto, la inexcusable intención de obtener una reducción considerable del volumen del Estado y particularmente, una disminución de funcionarios de los organismos de la Administración Central.

Esta tendencia, si bien sigue en parte la estrategia general de los últimos años de poner límites a la ejecución presupuestal a través de un nuevo marco legal para funcionarios públicos con incentivos de retiro, plantea una reformulación conceptual más estricta, con mayor coherencia instrumental que los informes anteriores, que nace indudablemente de los objetivos originales del N.P.M. como son, entre otros, el alcanzar un mayor rigor y mesura en la utilización de los recursos financieros del Estado.

El contenido conceptual del N.P.M. no sólo se vincula con una reducción de costos, sino que amplía mucho más sus metas y al igual que el Informe que se analiza, trata la profesionalización del gerenciamiento público; consolida estándares sobre medidas de desempeño; prioriza controles más estrictos de los outputs y en definitiva, propende a la descentralización de unidades.

En el Informe se advierte la preocupación por lograr una mayor disciplina laboral al impulsar el fin de la inamovilidad de los cargos públicos y la creación un esquema objetivo y operativo para asignar remuneraciones de acuerdo a resultados objetivamente mensurables.

TERCERA PARTE

ANÁLISIS CRÍTICO

a) Antecedentes e influencias doctrinales en la reforma del CEPRE.

Durante el primer gobierno del Dr. Sanguinetti, varios técnicos empezaron a establecer estudios sobre la situación general del Estado y sus principales defectos, intentando plasmar en proyectos las probables soluciones. Tal vez no era el momento político adecuado para presentarlos ya que no había un receptor maduro que quisiera llevarlos a cabo y había que cumplir con los compromisos de la Concertación Nacional Programática.

Estos técnicos estaban de acuerdo en que debía reemplazarse la tendencia existente en puestos jerárquicos importantes de la Administración Central, consistente en el apartamiento de los criterios y las reglas que evidenciaban los presupuestos. En cierto sentido esta crítica no era nueva. Los integrantes de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) habían criticado el precio político de las retribuciones que se obtenían después de arduas negociaciones.

Sería imposible concebir la difusión de las ideas gerenciales actuales de la administración, sin considerar la caída del bloque soviético. Fue sin duda cuando se produjo este desmoronamiento que se demostró con crudeza la inviabilidad social de las economías centralmente planificadas y todas sus otras instituciones rígidas. Sintieron un fuerte impacto las fuerzas autodenominadas "de izquierda" quienes tuvieron que revisar la convicción que los había animado durante tanto tiempo, acerca de que todo poder se basaba en el control de las fuerzas y medios de producción.

También en sectores socialdemócratas ingleses, fue ganando terreno la idea de que una escasez real de recursos se ha abatido sobre el sector público y que no existen soluciones a corto plazo que permitan reconstruir el modelo benefactor (Welfare State) a plenitud, como en sus épocas más resplandecientes.

Los responsables políticos de los países anglosajones se preocupan cada vez más del bajo crecimiento económico y del poder que ejerce la burocracia sobre sus vidas. Esta forma de pensar se ha expandido a lugares de Europa con tradición de gobiernos fuertes como Suecia.

A estas circunstancias se une una tercera, que se relaciona con la necesidad de mayor vinculación de las organizaciones estatales con las privadas, que habilita la posibilidad de mayores críticas sobre la antigua visión que se tenía del interés público.

En lo que hace estrictamente a los antecedentes de la reforma en nuestro país, durante la administración nacionalista del Dr. Lacalle, se convocó a un gran número de técnicos (funcionarios y consultores) que habían elaborado un informe que contenía las principales fallas de la administración y que daba elementos valiosos para subsanarlas. Esta investigación fue patrocinada por el Ministerio de Economía y Finanzas y llevó el título de "Modernización del Estado en Uruguay".

Básicamente se proponía una redefinición del rol del Estado y su relacionamiento con el sector privado. Se decía que una verdadera reforma debe apuntar a cambiar la cultura y la estructura institucional para mejorar el rendimiento y la eficacia. Esta cultura organizacional posibilitaría una mayor calidad y superiores niveles de eficiencia.

Pero estos elementos no eran suficientes. Había que cambiar aspectos jurídicos, debía modificarse el régimen de inamovilidad de los funcionarios públicos, haciéndose un riguroso control de gestión que obligara a los jerarcas a establecer objetivos y metas, responsabilizándose por ellas. Unido a esto estaba la necesidad de contar con calificados administradores o gerentes, para puestos relevantes en los organismos públicos.

El objetivo principal del Programa era la disminución del costo del Estado a un nivel sustentable en el largo plazo y una mejora notoria de sus acciones. Los otros objetivos, más específicos eran: la racionalización administrativa respecto a funcionarios, la mejora de asignación de recursos disponibles; la redefinición de roles y funciones; la mejora de gestión; la promoción del cambio operativo y cultural con un imperioso rediseño de las condiciones del empleo público.

Al pretender desarrollar un aparato administrativo pequeño, se le exigía que tuviese objetivos claros y conocidos, centrados en necesidades y demandas de los clientes; concentración en funciones estratégicas fuera de las subsidiarias que pudieran ser cumplidas por agentes privados y finalmente; que disponga de un correcto desempeño gerencial con personal capacitado y responsable. De todo este proceso se beneficiarían los contribuyentes, los usuarios y los funcionarios.

Los pilares de la transformación integral de la Administración Pública serían la distribución y racionalización del gasto; el redimensionamiento de las estructuras organizativas y la implementación de un nuevo modelo de gestión que evalué lo que se hace, cómo se hace y cuanto cuesta.

Se plantea la eliminación de organismos que cumplen funciones no necesarias o superpuestas; la reducción del número de unidades que prestan servicios de apoyo y la descentralización de funciones.

También se debía pensar seriamente en la reducción del número de funcionarios públicos incentivando el retiro de los mismos. Consecuentemente se debía elaborar una reconversión laboral de los funcionarios para su re inserción en el sector privado. A su vez, para los funcionarios que quedarán en la órbita de la Administración Pública, se implementaría un régimen de incentivos y sanciones, además de revertirse la tendencia a conceder remuneraciones con fondos extrapresupuestales.

Observado a simple vista, notamos que se indican por primera vez de manera directa numerosas situaciones que complicaban el correcto desempeño de la Administración Pública y varias de las soluciones a las que apelaría después el CEPRE para la Administración Central, con un orden de prioridades algo diferente y matices en las estrategias.

Cuando el Dr. Sanguinetti asume su segunda administración, ya se habían realizado o iniciado numerosos procesos de reforma estatal en América Latina. Ya en nuestra región se tenía presente el modelo argentino centrado en un extenso programa de privatizaciones. Además, en nuestro país el Partido Nacional desde el Poder Ejecutivo y con respaldo adicional de una fracción del Partido Colorado, no había podido concluir con éxito la aprobación de la Ley Nº 16.211, cuyo tema central era la empresa pública ANTEL.

Estas dos circunstancias condicionaron fuertemente cualquier reforma estatal en nuestro territorio. A nuestras autoridades les invadió un sentimiento de escepticismo y cautela que fue acotando la aplicación de las estrategias que inicialmente se habrían aprobado bajo otras circunstancias. Fue tal vez por ello que las corrientes gerenciales que desde el punto de vista doctrinal amparaban una reconsideración de la magnitud y eficacia de las actividades estatales, no cobraran la fuerza y decisión que tuvieron en otras naciones.

Otro elemento que justifica la ubicación de la reforma en la línea de las más moderadas que se han aplicado en los últimos años, se refiere al hecho de que gran parte de la inspiración teórica continúa esfuerzos anteriores en el tema "desburocratización". El trabajo iniciado por el Programa Nacional de Desburocratización (PRONADE), pretendió recuperar protagonismo para profundizar la reducción de los vetustos reglamentos, los procedimientos administrativos ineficaces y generar un contacto más estrecho con las necesidades de "ciudadanos" o "clientes" de sus servicios.

Las doctrinas gerenciales del N.P.M., como se demostrará más adelante, influyeron en la concepción e institucionalización del CEPRE, pero se discute el grado de significación que estas tuvieron y si los recursos financieros, humanos y tecnológicos disponibles, estaban en condiciones de llevar esas ambiciosas propuestas a la práctica.

La responsabilidad de los impulsores de la reforma, era ante todo diseñar primero las líneas generales de la instancia presupuestal, suponiendo que había que proyectar un trabajo para todo el período 1995-99. Forzosamente había que afrontar una discusión sincera sobre cómo debía concebirse la Administración Central; cuáles eran las fórmulas que se debían implantar para evaluar continuamente una gestión de esas características y si, de una vez por todas, los poderes del Estado estaban dispuestos a encaminar sus esfuerzos en ese sentido.

El Poder Legislativo debía sincerarse y no admitir que se desfiguraran los presupuestos por medios laterales, o se admitieran exigencias desmedidas, reclamos incumplibles o beneficios irracionales en cada Rendición de Cuentas. Había que comenzar por declarar la guerra a todas las prácticas extrapresupuestales, para combatir con armas seguras el asfixiante déficit que hacía inoperante la acción de la Administración Central.

Era la ocasión esperada para introducir el tema de las remuneraciones por rendimiento, e intentar liberar de su posición de rehén al sufrido contribuyente, que era el más sacrificado por la extensión de los proventos y otros recursos extrapresupuestales de los que se abusaba sin consideración. Cabrían en esta definición las tasas que se convertían luego en impuestos permanentes y definitivos. Correspondería al CEPRE proseguir en este camino de reforma trazado, proponiendo las estrategias más adecuadas y los medios más seguros para solidificarlo.

Las corrientes gerenciales que critican la labor de las organizaciones estatales por ser excesivamente burocratizadas, desmedidas en sus dimensiones, costosas, irracionales e ineficientes, están ambientadas en corrientes ideológicas afines a las de Friederich Hayek y Milton Friedman, las cuales no habrían podido tener tan alto grado de promoción sin el apoyo expreso de organismos internacionales de préstamo y numerosas empresas transnacionales.

Brevemente recordemos que estos dos autores coincidían en la disminución integral de la burocracia estatal porque esta reducía la libertad del individuo. El Estado debía retornar a sus cometidos esenciales, entonces el consumidor se sentiría más importante en la sociedad y volvería a conquistar la mayor parte del control y la dirección. Pero también hay que recordar que estos autores consideraban que el Estado, por su propia estructura, era difícil que pudiera crear un sistema de incentivos y recompensas tan beneficioso como el de la actividad privada.

b) Análisis comparativo CEPRE- N.P.M.

El CEPRE analizado en un contexto mundial y regional puede ser visto como emergiendo de un complejo proceso de globalización de la economía mundial, que de manera inexcusable obliga a los países menos desarrollados a repensar las estrategias y perfeccionar sus aparatos estatales para ponerlos a tono con las nuevas reglas.

Dichos países deben abocarse a impulsar una serie de reformas que incluyan como prioridades elementales: austeridad presupuestal, perfeccionamiento tecnológico y gerencial para contribuir con certeza al aprovechamiento máximo de las ventajas comparativas que el país dispone y desarrollarse en sintonía con una nación que entra a un mercado potencialmente mucho mayor, como el que representa el MERCOSUR.

El CEPRE es en sí mismo, base fundamental de la adecuación del Estado a las exigencias de un mundo cambiante en el cual se hace cada vez más necesario tomar en cuenta el impacto de los cambios tecnológicos en los medios de comunicación masiva y particularmente los adelantos informáticos en toda la operativa estatal.*

Todo el proceso de Reforma del Estado uruguayo se inscribe dentro de un plano de aceptación de las nuevas condiciones impuestas por el proceso de globalización y pretende anticiparse a las dificultades irremediables que conllevaría el sostenimiento de un aparato estatal "vetusto" y "anacrónico". Se pretende hacer participar en el proceso citado a los partidos políticos interesados en el cambio, para que faciliten las herramientas legales a los efectos que los gestores públicos operen las transformaciones requeridas y otros grupos de presión secunden las acciones que, según su criterio, merezcan respaldo.

No todos los analistas sociales y los actores políticos comparten la idea de acompañar las transformaciones que se desprenden del proceso de globalización en curso. Los temores más profundos provienen de la postura adoptada por Hobsbawn (1999), quien supone que la mentada globalización es tan solo una versión remozada de la pretensión universalizadora tradicional del sistema capitalista, personalizada en las ambiciones de las empresas transnacionales y acompañada por algunos organismos internacionales.

Se propone como antídoto a la expansión global, dar un impulso mayor al régimen de autonomía local, donde los detractores políticos de este fenómeno puedan dedicarse a salvaguardar los avances sociales conquistados e impulsar con vigor desde allí reformas alternativas Offe (1994).**

El CEPRE se origina gradualmente a partir del diagnóstico crítico iniciado por el informe Oszlak, pero depende mucho más de los avances logrados por el Informe sobre el Estado Uruguayo del año 1995, donde no sólo se cuestiona la estructura, el desempeño, el tamaño y la ineficiencia operacional del Estado uruguayo para respaldar el crecimiento económico, sino que se dan fórmulas e instrumentos para adecuarlo a la realidad regional y mundial aumentando el nivel de desempeño del Estado, orientándolo también hacia una mayor competitividad de cara al mundo exterior.

Es sobre esta base que se efectúa la revisión del desempeño del Estado y de la acción de las estructuras de la Administración Pública en las que este se fundamenta. Dicha revisión alcanza una

* Mc Luhan (1996), fue el primero en percibir cómo la aceleración de la información por medios electrónicos iba a condicionar de manera inevitable el mundo económico-financiero, cambiando radicalmente el estilo de las transacciones comerciales y donde la rapidez de los negocios sería cuantitativa y cualitativamente mayor, exigiendo a su vez un cambio drástico en el régimen burocrático de las organizaciones estatales.

** Desde un punto de vista menos radical, se sostiene que el Estado de Bienestar debe readecuarse con programas menos ambiciosos, limitando así los costos excesivos que comenían muchos de sus modelos y que los sostenedores del N.P.M. han dejado en evidencia. (Mander-Goldsmith, 1996).

importancia crucial en la agenda que tienen entre manos todos los países de la región. Trata de determinarse la magnitud de esas estructuras, que estuvieron históricamente superpuestas y que han sido escasamente evaluadas en función de los beneficios sociales que puedan deparar. Ahora se parte de la idea de que sólo un Estado esclarecido en sus funciones esenciales y readequado a la nueva realidad mundial, puede orientar estratégicamente el camino hacia el cambio requerido.

Es la apertura de las economías lo que ha ido determinando que la estrategia de desarrollo adoptada por los países latinoamericanos durante los últimos años fuera dirigida en forma esencial a profundizar la apertura externa y de integración regional, propiciando simultáneamente un marco de mayor competitividad en el empleo de los recursos públicos hacia fines esenciales del Estado.

Tampoco puede dejarse de lado el impacto tecnológico acontecido, pues es este el elemento dinamizador de la globalización y como tal está indisolublemente ligado al desarrollo de las capacidades gerenciales y de los recursos humanos que nos imponen la necesidad de una mayor profesionalización y recalificación continua de los funcionarios.

Otra circunstancia digna de mención es la que tiene que ver con las restricciones presupuestarias y las demandas sociales. El escenario económico globalizado incrementa de forma notoria las nuevas expectativas de los ciudadanos y estas se evidencian ante la crisis de desempeño del Estado y con mayor fuerza cuando se intentan controlar los desequilibrios macroeconómicos.

El tema de las restricciones presupuestarias ha sido uno de los más debatidos por las nuevas estrategias gerenciales y particularmente dentro del N.P.M.

Por mucho tiempo se había confiado en que una política basada en las recetas keynesianas podría superar tanto las deficiencias de las inversiones como el desempleo. Por otra parte la concepción keynesiana alimentaba la opinión de que podría lograrse el pleno empleo si el Estado se esforzaba lo necesario. Esto trajo como consecuencia que los sujetos económicos no pusieran su confianza en sus propios esfuerzos sino más bien en el Estado y sus recursos. De esta manera también los gobiernos de los países involucrados en estas prácticas se endeudaron y llegó un momento en que el llamado Estado de Bienestar entró en el angustioso camino de la crisis financiera (Friedman, 1980).

Los dos elementos citados anteriormente fueron los que condujeron a la mayoría de los defensores del N.P.M. a propiciar una rebaja de los impuestos, una contracción de la actividad estatal y una limitación presupuestaria. Este es un aspecto que no podemos soslayar, ya que también tiene sus defensores entre los que sostienen la Reforma del Estado en nuestro país y por ende, concibieron y propusieron la institucionalización del CEPRE.

La aparición de este organismo se inscribe en el plan de concentración del Estado a sus tareas esenciales, creando una mejor administración con menos recursos y eliminando los gastos innecesarios. Esto es posible si se piensa en un Estado-empresario que intente llegar a nuevas formas de eficiencia, reduciendo costos, mejorando su fuerza de trabajo y reencaminando sus programas y procesos.

La creación del CEPRE es un paso adelante en lo que se ha llamado "reinención del gobierno", que es mucho más que un cambio de casillas en un organigrama, en tanto que supone crear un organismo que haga cumplir metas generales a otros, propiciando sus reestructuras, combinando la supresión de cargos con cambios en sus fines, incentivos y que diversifiquen la forma de repartir el poder e introduzcan la cultura empresarial.

El ahorro y el interés por la reducción de presupuestos si bien son parte de esa "reinención", no pueden aplicarse de la misma manera a todas las reparticiones públicas. El tamaño debería derivarse de la estrategia, cambiando su naturaleza o mejorando su rendimiento.

Llamamos "reinención" a la transformación fundamental de los organismos y sistemas públicos que produzca mejoras notorias en su eficacia, eficiencia, adaptabilidad y capacidad de innovar. Esta

transformación sólo se logra cambiando sus propósitos, incentivos, responsabilidad, estructura de poder y cultura.

Por esta razón los representantes de la reforma uruguaya aceptan sin reparos el significado de la palabra francesa *entrepreneur*, acuñada por J.B. Say en 1804 quien decía que tal calificativo se aplica a una persona que: "traslada los recursos económicos de un área de menor productividad a un área de mayor productividad y mejor margen de rendimiento".

Puede afirmarse que los rasgos principales del N.P.M. de generalidad, especificidad y flexibilización que sostienen tanto Hood como Pollit están contenidos en la Reforma del Estado e involucrados en la constitución de objetivos del CEPRE. Todos estos elementos se fueron construyendo a partir de informes de consultoras especializadas en gestión administrativa y desembocaron en el establecimiento de los objetivos centrales del organismo referido.

Objetivos generales

El CEPRE es un organismo creado por el art. 703 de la Ley de Presupuesto Nacional Nº 16.736 del 5 de enero de 1996; se ubica en el ámbito de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, con el cometido de implantar y dar continuidad al programa de modernización del Estado, así como verificar el cumplimiento de las metas fijadas al respecto. Sus objetivos generales son:

- a) Superar el déficit fiscal estructural, generar ahorro público y contribuir a la estabilización de precios. Se pretende alcanzar la estabilidad macroeconómica y la reducción de la inflación mediante el abatimiento de los déficit presupuestarios y conseguir fondos que ayuden a financiar las necesidades reales de inversión de la economía uruguaya.
- b) Modificar las formas de intervención del Estado en la economía, haciendo más eficaz su acción reguladora y de control, mejorando la calidad y eficiencia de los servicios públicos, garantizando el acceso equitativo de la población a dichos servicios y regulando adecuadamente los que son ejecutados por el sector privado.
- c) Modernizar la gestión del sector público a través de cambios en: las formas de producción, la descentralización y tercerización de actividades, la relación con la ciudadanía a través de la mejora de calidad de servicios, la atención al usuario, las relaciones con el personal, el fortalecimiento de los recursos humanos, cambios en estilo de gestión y la programación y ejecución presupuestal y financiera.

Objetivos específicos

Si nos atenemos al art. 706 de la ley de presupuesto ya citada, veremos que se le asignan los siguientes cometidos:

- a) Dictaminar sobre los proyectos de estructuras organizativas que presenten los Incisos sobre sus Unidades Ejecutoras.
- b) Promover el reordenamiento de las estructuras organizativas tendiendo al fortalecimiento de los cometidos sustanciales de cada Inciso en el marco de la Reforma del Estado.
- c) Elaborar y realizar el seguimiento de las medidas de racionalización y modernización administrativa que se habilitan por la presente ley, que resultan necesarias para la adecuada instalación de estrategias para la Reforma del Estado.
- d) Realizar el seguimiento de las medidas de reinserción laboral, de mejora de los sistemas de personal, así como la racionalización del espacio físico previstos en esta ley.

Los instructivos que complementan la Ley, incluyen las siguientes funciones:

- a) La reconstrucción de la administración pública a partir de la redefinición de sus cometidos sustantivos y de apoyo, así como de adecuación de la estructura organizacional de acuerdo a estas definiciones.
- b) La creación de mecanismos de reinserción en el mercado laboral del personal declarado disponible por reestructura o "excedentario" y el fortalecimiento de la capacitación de los funcionarios que permanezcan en la función pública.
- c) La incorporación de mecanismos de evaluación y premios por desempeño y concomitantemente con ello, un sistema de alta especialización para fortalecer las capacidades gerenciales de los funcionarios encargados de la toma de decisiones.

Este último punto es el que la OCDE considera como primordial de toda reforma administrativa, ya que se inspira en el primer componente doctrinal del N.P.M. y considera que esto se debe a que la acción se vincula con los objetivos de mejora de los recursos humanos al propugnar la necesidad de establecer premios por desempeño, mas allá de otras partidas que generalmente caen bajo el rubro de "proventos".

También se justifica esta condición dada la prioridad asignada a los controles de los outputs, localización de recursos y recompensas vinculadas a medidas de desempeño, que apuntan a una mejor eficiencia, a la vez que provocan una disminución de la rigidez burocrática.

Comparando los modelos

Si nos dedicamos a elaborar una comparación escrupulosa de los objetivos generales de la Reforma del Estado uruguayo con las llamadas grandes tendencias internacionales del N.P.M. (Hood, 1990) tendríamos la certeza de que las similitudes entre ambos modelos no son de ningún modo casuales.

El primero de los elementos citados por Hood alude a los variados intentos de disminuir o revertir el crecimiento del Estado en términos de gasto público y estructura gerencial superior. Como puede notarse a simple vista, esto congenia claramente con las disposiciones generales de la reestructura local, que se encaminó en un principio a la reducción de las agencias estatales y particularmente de aquellas que resultaban deficitarias.

Tenemos evidentes ejemplos de esta situación en los programas de reforma nacionales, tal es el caso de la eliminación de algunos organismos como fueron los de la Imprenta Nacional y la Imprenta de Subsistencias, hasta la total eliminación de este último ente resuelta posteriormente.

A nivel de staff gerencial tenemos la iniciativa que pretende disminuir el número de directores de los Entes Autónomos y se intenta algo similar con los Servicios Descentralizados. Se diagramó también un plan de retiros incentivados para reducir el personal estatal de varios organismos y regímenes especiales para quienes optaran por otras alternativas.

El segundo argumento citado por Hood tiene que ver con la inclinación a la privatización o cuasi privatización de servicios en instituciones estatales con un señalado intento de soluciones subsidiarias para la provisión de servicios. En nuestro caso se verifica una posición similar, cuando se opta por el camino de las tercerizaciones.

El tercero trata del intento por conseguir equipos acordes a una progresiva instalación de tecnología informática en todos los entes estatales, comenzando por los vinculados a las áreas de planeamiento y presupuesto. Un ejemplo es la sistematización informática de las reglamentaciones del TOCAF respecto al sistema de compras del Estado y la verificación escrupulosa de los asientos contables respectivos así como el detalle minucioso sobre la gestión de los ordenadores de gastos.

Otro de los ítem descritos por Hood es la tendencia más pronunciada a ponerse a tono con una agenda internacional que tenga que ver con los problemas básicos del gerenciamiento, tales como diseño de políticas, estilos de decisión y cooperación intergubernamental, por encima del tradicional sistema de especialización que operaba anteriormente.

Es evidente que el desarrollo de Internet marca una buena posibilidad en este sentido aunque para manejarnos con temas de interés más acordes a nuestra vinculación regional, podría operarse un sistema de contactos de especialistas en gerenciamiento a través de redes informáticas.

Resulta particularmente notable el tema de la Alta Gerencia, pilar fundamental del N.P.M. e iniciativa aportada por el Informe de 1995. El art. 714 de la citada ley presupuestal disponía que a efectos de establecer un sistema de Alta Gerencia y fortalecer la capacidad de la Administración Central para cumplir con sus cometidos sustanciales, los incisos del 02 al 14 podrán designar funcionarios contratados al amparo del régimen dispuesto por el art. 22 del decreto ley N° 14.189, del 30 de abril de 1974, para el desempeño de funciones de alta especialización en puestos técnicos o de asesoramiento inmediatamente dependientes del Director de una Unidad Ejecutora.

En el artículo siguiente se aclara que sólo se habilitarán funciones de alta especialización en el caso que los puestos de trabajo correspondientes hubieran sido previstos en la estructura organizativa de las Unidades Ejecutoras del inciso, aprobada de conformidad con lo dispuesto en la presente ley.

Tenemos dos artículos que detallan consideraciones de tipo financiero de los nombramientos. El art. 716 dice que los recursos para financiar el costo que generan las designaciones a efectuar al amparo del régimen de alta especialización, deberán provenir de las economías generadas por la reestructura respectiva.

La Contaduría General de la Nación podrá habilitar créditos suplementarios por hasta el 30% resultante de las economías efectivamente generadas, de acuerdo al art. 726 de la ley.

Es particularmente este art. 726, en su último inciso, el que declara que un 20% de las economías practicadas se destinará a la financiación del sistema de Alta Gerencia y a fortalecer la capacidad de la Administración Central para cumplir con sus cometidos sustanciales, referidos en los arts. 714 y siguientes de la ley.

Por su parte, la especialización gerencial está en la cúspide de todo el proceso de reforma contenido en el N.P.M. y también compromete la marcha de la reforma y el sostenimiento de controles. Esto nos permite concluir que los recursos financieros que se vuelquen en las áreas de desempeño siempre tendrán un retorno asegurado al procurar el sistema del N.P.M., igual que el proceso reformista uruguayo, incentivar el logro claro de resultados por sobre procedimientos consagrados por la tradición.

Anteriormente mencionamos que el N.P.M. establece las funciones de las organizaciones centralizándolas en outputs. La administración pública realiza actividades, cumple tareas y el gobierno quiere saber qué es lo que hace, cuan bien lo hace, quién está a cargo y quién asume la responsabilidad. Gran parte de los resultados obtenidos por la labor de los funcionarios públicos están justificados por los incentivos adecuados a niveles de rendimiento.

El N.P.M., a diferencia del modelo burocrático tradicional, pone un mayor acento en actuar con disciplina fiscal, así como una mayor prudencia en la utilización de recursos financieros.

Se valora este fenómeno como un corte directo sobre gastos innecesarios y el fin de una docilidad excesiva sobre aquellos gastos injustificados, sirviendo al logro de una mayor disciplina laboral, acorde a resultados objetivamente constatables.

Si pudiéramos sintetizar la relación entre el N.P.M. y la reforma administrativa, diríamos que ambos comparten cuatro puntos elementales del programa gerencial:

- 1) Cambios relevantes en la consideración de los outputs.
- 2) Alteraciones visibles respecto a los inputs administrativos, como aquellos que tienen que ver con la selección y toma de personal, así como la celebración de contratos laborales.
- 3) Cambios en el alcance y finalidad de las agencias gubernamentales.
- 4) Modificaciones en las relaciones entre los gerentes y los líderes políticos, desde que los primeros han venido asumiendo con mayor rigor la especialización y el rendimiento por resultados.

El cambio más saliente referente a los outputs es el que resulta de la necesidad de evaluar el desempeño en todos los niveles de los organismos de la administración pública. Decimos desempeño con todas sus connotaciones (consecución de objetivos, marcha de programas y desempeño individual).

Por mucho tiempo se pensó que no se deberían instrumentar medidas fundadas en el desempeño, porque estas además de ser consideradas difíciles de poner en práctica, podrían implicar irreparables injusticias para con los funcionarios.

Si nos referimos a los cambios en los inputs, estaremos tratando casi todo lo que llega al sistema, como son los llamados recursos de personal, presupuestación y tecnología entre otros.

Pollitt por su cuenta, prefiere estudiar outputs e inputs en estrecha colaboración y es muy crítico en su consideración y por ello habla de la "letanía del gerenciamiento" e incluye allí como inputs a los límites impuestos a las sumas de dinero asignadas, costos de personal, la introducción del sistema de indicadores de desempeño (que estrechan la relación economía-eficiencia, con criterios "neofordistas"), aplicación de sistemas de evaluación individual, fijación de esquemas de remuneración adicional por méritos especiales, propuestas de mejoramiento gerencial y trato más próximo a los consumidores.

Este autor considera que todas estas iniciativas se originan prácticamente en operaciones de consultoría externa (de inspiración privatizadora) o cuasi auditorias con el mismo origen.

Otros autores son más condescendientes con los cambios por inputs, porque los ven motivados por el interés real de mejorar incentivos y por ello de mejorar rendimientos. Piensan que es una manera de propiciar a su vez una movilidad ascendente, porque el ascenso es también una forma de mérito remunerado.

Con el tiempo las previsiones más optimistas dicen que los cambios que vienen de afuera por contagio del sector privado, unidos a la flexibilización laboral que tiene igual punto de partida, más el régimen de incentivos sugeridos por especialistas exteriores; mejorarán el desempeño de las agencias públicas.

Continuando con la comparación entre modelos y más allá de aspectos pretendidamente formales o de procedimiento, lo trascendente es que pueden constatarse algunas similitudes en las prioridades y en el tratamiento de los objetivos a conseguir entre ambos sistemas de reforma. Parte de ello es la importancia paralela que se le da en nuestro país a la reducción del aparato estatal con el de la medición de eficiencia en el modelo inglés.

La Efficiency Unit de 1982 marcó objetivos por rendimiento para reducir los departamentos e introdujo controles de gestión para asegurarse determinado nivel de cumplimiento laboral de los funcionarios por medio de primas e incentivos. Dentro de esta finalidad estaba la necesidad de evaluar el rendimiento del funcionariado de las agencias. Las mediciones propuestas fueron decididamente rechazadas por algunos autores que ven en estas un neotaylorismo mecanicista y anticientífico, que provoca desigualdades y deja sin efectos la carrera funcional anterior y cercena derechos adquiridos (Pollit, 1990).

En este sentido nuestra legislación fue avanzando progresivamente, en un comienzo se pensó que la Oficina Nacional del Servicio Civil era el organismo idóneo para la supervisión, instalación y control de los funcionarios, en lo que tenía que ver con la evaluación del desempeño.

Se crearon las categorías de desempeño excelente, al cual se le asignaba el 10% de la suma de retribución anual nominal y el 3% para la calificación de muy bueno. Se decía que estos premios serían financiados por los fondos resultantes de la reformulación de las estructuras organizativas, así como de los provenientes de las economías de los gastos corrientes. Se hacía necesario que la calificación de la aptitud funcional para los estímulos y ascensos en cada inciso, se realizara mediante una misma técnica de evaluación de desempeño, una vez al año a todo funcionario que cumpliera tareas en la Administración Central en los escalafones de la A a la F y R hasta el nivel directo inferior a director de una Unidad Ejecutora o equivalente.

De modo general se explicaba la necesidad de criterios básicos:

- a) Rendimiento y calidad.
- b) Condiciones personales.
- c) Comportamiento funcional.
- d) Aptitudes para el cargo, superación y responsabilidades adjudicadas.

La aplicación de estas resoluciones legales (arts. 23 al 28 de la ley 16736), no fue tan sencilla como se suponía en un principio, y se tuvieron que ir ajustando estos principios generales cada vez más a la jurisdicción y operativa propia del CEPRE y a la trayectoria que aportaran las distintas etapas para su cumplimiento.

Reforma Administrativa y herramientas del N.P.M.

En la Primera Etapa (1996-1997), se llevó a cabo una supresión de Unidades Ejecutoras en la Administración Central, eliminación de duplicaciones de cometidos y diseño de estructuras más homogéneas comprometidas con cometidos sustantivos. Acompañó a esto una declaración de funcionarios excedentes, a la vez que se proporcionaban incentivos y estímulos para el retiro voluntario de la actividad pública. Se pensaba que esto permitiría una mejor asignación de los recursos públicos.

Esta Primera Etapa coincide con lo que se conoce dentro del N.P.M. como "Estrategia Central", allí se establecen los propósitos de cambio principales para los organismos y sistemas públicos. Se trata de suprimir las actividades irrelevantes o deficitarias del Estado, a la vez que se evita la existencia de propósitos múltiples o contradictorios que tiene la Administración Pública (en este caso se ubica también la supresión de Unidades Ejecutoras y la declaración de excedentarios a determinados funcionarios públicos).

La Estrategia Central es la que devuelve de alguna forma a los administradores la función de timón. La reducción de la actividad del Estado es lo sustancial, pero puede ser acompañada de métodos de cuasi-privatización que permitan conservar la propiedad de un activo y traspasar la operación a propietarios privados durante determinado tiempo. El método que se emplea normalmente para un activo existente es el arrendamiento a largo plazo, aunque hay otras formas como acuerdos de explotación y restitución del activo al Estado.

En el caso de la reforma propiciada por el CEPRE, se pensaba en fomentar actividades privadas que pudieran proveer al Estado de bienes y servicios con los funcionarios que quisieran seguir en la rama de actividad que tenían al producirse la declaración de excedentarios y la eliminación de organismos.

Esta orientación se plasma en el régimen de Reinserción Laboral y Empresarial (Sección II, Cap. 1 de la Ley de Presupuesto: arts. 6 al 12). En virtud de este instrumento legal, el funcionario podía recibir apoyo para su colocación laboral en el sector privado, ayuda técnica, financiera y capacitación para el caso que deseara desarrollar una pequeña o mediana empresa.

Se decía que estos servicios deberían ser suministrados por instituciones públicas o privadas contratadas a estos efectos, ya fueran a título gratuito u oneroso y en este último caso se retribuirían a través de certificados personales no transferibles. Además se encargaba al Poder Ejecutivo la creación de registros especiales y la determinación de los órganos que ejercerían la supervisión de estas instituciones.

Se resolvió también facultar al Poder Ejecutivo para adjudicar y destinar fondos de cooperación internacional orientados a la Reforma del Estado, la promoción y el desarrollo de la pequeña y mediana empresa y la promoción de empleo en el sector privado para permitir el financiamiento del régimen de reinserción laboral y empresarial.

Los funcionarios no debían decidirse inmediatamente. Para los que hubiesen presentado planes de desarrollo, el tiempo de consentimiento inicial debía completarse en el plazo de 3 meses y estaba orientado a la mejora del plan de negocios y al establecimiento de necesidades de capital y capacitación para el futuro. Una vez finalizada esta etapa, en tres meses podrían optar, en caso de que así lo desearan, por renunciar con reserva del cargo por el plazo de un año.

Es importante destacar que la elección de las instituciones involucradas en la recapitación o asesoramiento debía ser realizada por el funcionario, sobre la base de listas resultantes de los registros abiertos con ese propósito.

En este sentido se otorgaron préstamos por medio de la Corporación Nacional Para el Desarrollo (C.N.D.), a la vez que este organismo estatal hacía un asesoramiento inicial de tres meses orientado a mejorar el plan de negocios y establecer las necesidades de capital y capacitación del futuro empresario, en forma consistente con la evaluación de su perfil laboral, a fin de facilitar su reinserción en el sector ocupacional privado (art. 5 del Decreto N° 361/996, que completaba el régimen de reinserción empresarial).

La Segunda Etapa (1998-1999) se concentró en mejorar la situación de las personas involucradas en la acción estatal y estaba dirigida hacia los funcionarios públicos y los ciudadanos usuarios de los servicios públicos abarcando a su vez la relación existente entre ellos. Se dejaba constancia que el éxito de tal empresa estaba cifrado en el grado de compromiso asumido y del liderazgo que asumieran los jefes de la administración pública.

Esta etapa ya nos delata una complejidad mayor que la anterior, porque es una pretenciosa combinatoria de herramientas fundamentales del N.P.M., que son:

- a) Las estrategias de las consecuencias.
- b) La estrategia de control.
- c) La estrategia basada en el cliente.

a) Las estrategias de las consecuencias.

Se plantean dos alternativas combinadas, se aplica la gestión por rendimientos que depende de las decisiones de las autoridades públicas; pero también se utilizan los criterios de la fuerza del mercado para valorar en su justa dimensión las opiniones del cliente.

La gestión empresarial obliga a una mejora continua sobre el tema de los contratos o de exámenes periódicos. La gestión empresarial da una gran importancia a las consecuencias que se derivan del rendimiento de una empresa y tienen que ver con pérdidas, beneficios y rentabilidad.

También se introduce la idea de mejora del sistema retributivo, que se vincula con la gestión por rendimiento e incluye los premios por desempeño (se le asigna inicialmente un 5%) y combina un pequeño aumento en la retribución salarial con un reconocimiento no económico de sus logros, lo que permite a los trabajadores saber que la tarea que realizan es apreciada, respetada y valorada.

Se asignó además un 30% para corregir inequidades en las remuneraciones existentes. Se inició también un programa de recalificación de funcionarios públicos basado en el concepto de capacitación permanente.

Lo antedicho se completa con un sistema de supervisión externa y racionalización para superar situaciones de inequidad y subjetividad en el cumplimiento del trabajo, que llevan a una desmotivación de los funcionarios, alimentando el ausentismo y el bajo rendimiento. La nueva confianza debe ser el producto de la aplicación de transparencia, fiabilidad y sinceramiento de la información en todos los niveles funcionales.

b) La estrategia de control.

La estrategia de control es la que traslada una parte significativa del poder para tomar decisiones a los niveles inferiores de la jerarquía. Cambia la forma de control al transformar las normas detalladas y órdenes de tipo jerárquico en misiones y objetivos compartidos, con obligación de rendir cuentas sobre productividad operada.

Es imposible llegar a este grado de transformación sin los planes de capacitación descritos anteriormente. Solo después de concluidos estos se podrá instruir a mayor cantidad de empleados para tomar decisiones.

c) La estrategia basada en el cliente.

La estrategia del cliente ha sido muy bien definida por Gaebler y Osborne (1994): es aquella que se ocupa más directamente de la responsabilidad, puesto que obliga a los organismos públicos a ser más responsables ante los clientes.

La estrategia del cliente funciona de forma idónea cuando los políticos pueden definir las metas de los organismos públicos en función de la satisfacción del cliente y hacen a los proveedores de servicios responsables de satisfacerlos. En el largo plazo, todas las empresas que existen, prosperan sólo si son capaces de producir lo que quieren sus clientes. Lo mismo cabe decir de los organismos públicos.

Otros autores ubican esta estrategia dentro del modelo de participación. Allí en lugar de que las decisiones estén dominadas únicamente por consideraciones económicas, la perspectiva de buena gerencia sugerida destaca la participación de gerentes y estratos medios e inferiores de las organizaciones y a menudo la participación de los clientes de la organización.

Aunque este modelo y el de mercado chocan con la gerencia jerárquica tradicional, el modelo de mercado descentraliza para maximizar la participación de quienes de ordinario carecen de voz en las organizaciones grandes y complejas (Peters, G. 1999).

Los gobiernos empresariales insisten en satisfacer a sus clientes. Los escuchan con atención (a través de encuestas, grupos de estudio y técnicas similares). Reestructuran sus operaciones básicas a fin de

conocer sus necesidades y también se valen de las dinámicas del mercado, tales como la competencia y la libre elección del cliente.

La mayoría de los entes públicos deben rendir cuentas ante los políticos que son quienes los crean, determinan sus funciones y les procuran una financiación de sus actividades. Pero como es sabido, los políticos sufren presiones para que indaguen cómo se gastan los recursos públicos y los resultados que se obtienen de ellos.

Como resultado de numerosos abusos de índole política, los reformistas de la burocracia impusieron hace mucho tiempo una administración pública profesional para aislar la gestión de los departamentos y agencias de la nociva influencia política. Tanto empleados como administradores, asumieron paulatinamente la responsabilidad de acatar normas específicas de la administración pública. De aquí se desprendió la idea de considerar a los administradores responsables de cumplir normas y de gastar fondos de acuerdo al destino que le hayan dado los políticos, pero rara vez se les consideraba responsables por los resultados.

La estrategia basada en el cliente viene a modificar bastante este modelo, al exigir a los organismos públicos una mayor obligación para con los clientes. Los administradores ahora se sienten realmente comprometidos en proporcionar a los clientes la alternativa de elegir entre organizaciones dedicadas a la prestación de servicios y de establecer determinados criterios que incidan en la actitud de sus funcionarios.

La obligación de rendir cuentas ante el cliente, intensifica la presión sobre los organismos públicos, no sólo para que gestionen adecuadamente sus recursos, sino para que mejoren sus resultados, a la vez que genera una información que los políticos, los directores de la administración pública y los empleados no pueden pasar por alto. Es por esta razón que se habla de una responsabilidad dual, que afecta a representantes y clientes.

c) Principales logros según los protagonistas del CEPRE.

Los principales logros para los integrantes del CEPRE* fueron los siguientes:

1. Aumento sustancial de la productividad y la calidad del gasto público a través de:

- ▶ Un proceso de reformulación integral de las estructuras organizativas que eliminó redundancias adecuando la organización y las estructuras públicas para el cumplimiento de los cometidos del Estado en congruencia con sus objetivos estratégicos.
- ▶ La reducción de un número importante de cargos y funciones contratadas excedentes, que condujo a un incremento significativo del producto por personal ocupado.
- ▶ La supresión de un número importante de cargos vacantes, utilizables normalmente en los procesos públicos sin una relación de estricta necesidad ni con los perfiles de recursos humanos requeridos.
- ▶ La reasignación de las economías producidas por la Reforma, utilizando criterios que privilegian la mayor especialización y responsabilidad.
- ▶ La contratación con terceros de cometidos públicos sin aumentar los créditos fiscales, a partir de una evaluación de costo efectividad, que implica como beneficio mínimo el equivalente al Impuesto al Valor Agregado generado.
- ▶ Una Administración Pública menos operativa y más reguladora de nuevas formas de prestación de servicios, en especial bajo la modalidad de concesión de obra o servicio público o de regulación de las contrataciones con terceros para la prestación de cometidos sustantivos y de apoyo.
- ▶ La recalificación de los funcionarios públicos que permanecen en la Administración, en áreas claves de profesionalización, en particular, gerencia y gestión pública.

2. Mejoramiento, desarrollo y/o transformación de los sistemas de remuneraciones y calificación de los funcionarios públicos y de la supervisión externa y racionalización de las condiciones objetivas de trabajo.

3. Revisión de las regulaciones emanadas de la Administración Central que limiten la oferta de bienes y servicios entre particulares, con el objetivo de modernizar la intervención estatal al respecto.

4. Revisión de la estructura de precios y tasas públicos que se cobran por concepto de trámites, servicios o similares, a los efectos de la necesaria evaluación de la justificación de los costos y los beneficios asociados, las modificaciones a introducir y el impacto de las mismas en competitividad y situación fiscal.

5. Relevamiento e informatización en una guía de servicios públicos directamente a usuarios/ ciudadanos e implantación de acciones de calidad, racionalización de procesos y mejoramiento de la atención a los usuarios, a través de un programa que brinda asistencia y capacitación con este fin.

6. Modernización de la gestión pública tradicional al sentarse las bases para una gestión por resultados medibles y evaluables, desarrollando las capacidades gerenciales del sector público y la utilización de la formulación y evaluación del Presupuesto estratégico.

* Fuente: Página web del CEPRE. (www.cepre.opp.gub.uy)

Análisis Crítico

Según los datos del CEPRE en "Resultados de la Gestión Pública" (Rendición de Cuentas del año 1998), se produjo una reducción de 36,8% de Unidades Ejecutoras y de 44% de divisiones y departamentos. Al 2001 se efectivizaron 43 de las 145 actividades a ser tercerizadas.

Si bien estos datos se pueden constatar, pensamos que afirmar que hubo un aumento sustancial de la productividad y de la calidad del gasto público, la afirmación realizada por los integrantes del CEPRE aparece como muy pretenciosa.

Desde otro enfoque, los datos cuantitativos muestran que la meta de la reducción del gasto público como porcentaje del PBI no se alcanzó. El PBI creció entre 1995 y 1999 un 10%, pero el presupuesto del Estado no disminuyó y pasó de ser 20,5% del producto en 1995 a 22,8% en el año 1999.

El gasto de la Administración Central era 7,3% del PBI en 1995 y después de la reforma representó el 8,1% del producto.* Los Ministerios civiles, donde se concentró la reforma, representaban el 4,28% del PBI en 1995. En 1999, representó el 5% del PBI, después de una reducción de 23% del personal.

Por otra parte, el objetivo de reformular integralmente las estructuras organizativas no se cumplió. Si bien la Ley está vigente desde el año 1996, los procedimientos empezaron en el año 1998 y por ejemplo en la ONSC se está haciendo actualmente una nueva reestructura.

En otros términos, pensamos que la finalidad de la reestructura se basó en una racionalidad administrativa que trataba de corregir la sobredimensión organizacional reflejada en organigramas exagerados, puesto que se crearon departamentos para premiar a algún funcionario por motivos no administrativos. En teoría la reestructura tenía un sustento pertinente, no obstante en la práctica no se cumplió.

A modo de ejemplo, en el Ministerio de Economía y Finanzas el intento de racionalizar las unidades suprimiendo las innecesarias, no pudo ser puesta en práctica puesto que este Ministerio, como otros incisos de la Administración Central tiene en su seno distintos comportamientos. Esto es, existen entes autónomos que por un lado tienen una infraestructura administrativa, y por otro tienen una autonomía técnica. Por tanto es muy difícil reformar la infraestructura administrativa, si afectar la estructura técnica.

En consecuencia, muchos jercas hicieron lo que se les solicitaba desde el punto de vista formal - suprimieron algunas unidades en los organigramas- pero crearon otras con la misma cantidad de funcionarios.

Esto nos da pie para referimos a la reducción de cargos y funciones contratadas. La misma fue voluntaria y no hubo un adecuado análisis para llevarla a cabo. Incluso en algunas pequeñas unidades los jercas dieron marcha atrás a su propuesta cuando encontraron la negativa de los funcionarios a ser removidos en sus cargos. En síntesis, no fue un criterio técnico el que se aplicó, sino un acuerdo voluntario entre los funcionarios y los jercas.

El único caso de cese compulsivo de funcionarios, fue el de la Dirección Nacional de Comercio (ex Subsistencias), donde se creó el INA, que luego se cerrara porque resultó inviable.

Con respecto a la supresión de los cargos vacantes, se llevó a cabo en algunos incisos, pero no en todos. Además, la Ley Nº 16.320 en su art. 11 establece que se suprimirán los cargos que queden vacantes. La propia Ley establece que también se eliminan cuando un funcionario se acoge a los beneficios jubilatorios y transcurra un año sin que dicho cargo se provea.

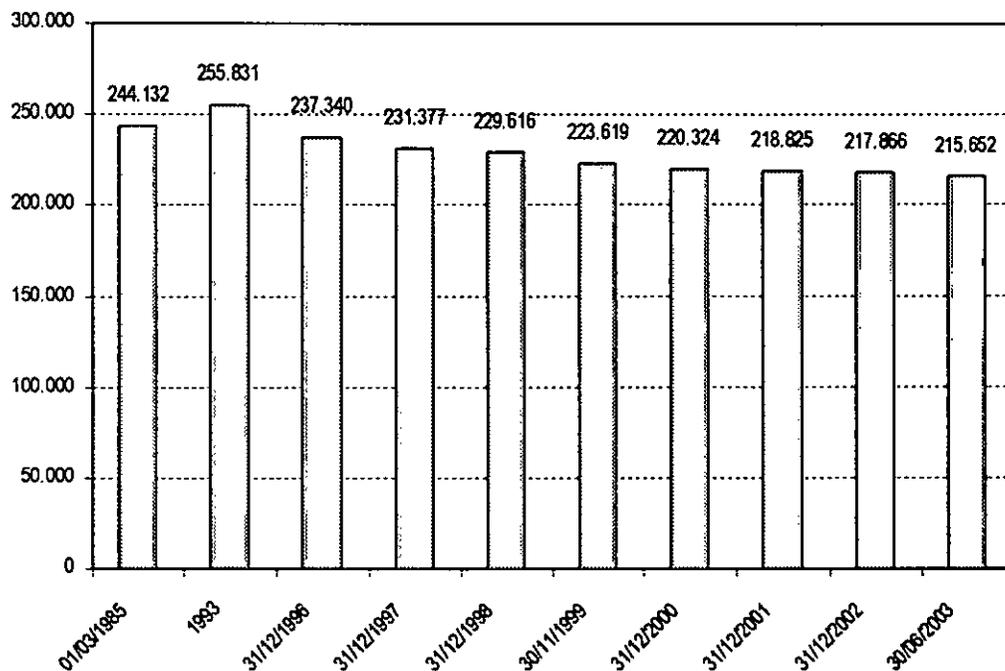
* Fuente: Rendición de Cuentas 1995 y Anuario Estadístico, INE - 1996, en Narbono y Ramos (2002).

Es necesario destacar que el ingreso a la función pública está suspendido desde el año 1995. Por lo tanto esto supone una reducción natural del número de funcionarios públicos por razones de edad, lo cual relativiza el logro de la medida aplicada por el CEPRE (ver gráfico).*

En 1998 el personal en los Ministerios civiles, en términos porcentuales, se discriminaba de la siguiente manera: 64,5% presupuestados, 18,4% contratados y 17% zafrales y otros. Con respecto al año 1994, los primeros son un 4% menos, los contratados un 1% más y los zafrales un 3% más. A esto hay que agregar que aumentó el número de empleados en las categorías de becarios, pasantes, arrendamiento de obra y otros (ver datos actualizados en el Anexo).

La reducción de personal por declaración de excedencia alcanzó a 10.196 cargos y funciones contratadas, esto es, 17% menos sobre el total del universo de la reforma.** Como se dijo anteriormente, el procedimiento aplicado fue una combinación de declaración de excedencia por reestructura, como lo indicaba la norma y declaraciones de los propios funcionarios que manifestaban su interés en retirarse, en acuerdo con sus jerarcas, lo que implica que se siguió, una vez más, la pauta de la informalidad, característica de nuestra burocracia.

Número de Funcionarios públicos estimados desde 1985 a 2003



En cuanto a la reasignación de economías producidas por la reforma, dependió del criterio de cada organismo, que realizó la reasignación discrecionalmente, lo cual demuestra la ausencia de un criterio uniforme. En relación a la tendencia a una mayor especialización, es necesario destacar que salvo en dos o tres casos aislados, los cargos de alta especialización que se presentaron a concurso fueron proveídos por funcionarios de la misma unidad y no por otros profesionales externos.

La contratación con terceros se constató básicamente en la unidad de Vialidad del Ministerio de Transporte y Obras Públicas. Las otras unidades tercerizaron obligadas por la reforma y lo hicieron

* Fuente: ONSC, 2004

** El universo de la reforma en un principio fue la Administración Central y luego incluyó al INAME. y al B.P.S.

fundamentalmente en aspectos menores, por ejemplo el traslado de documentos y otros objetos y la limpieza de los edificios. Además, algunas de las empresas que se hicieron cargo de la limpieza hoy están a punto de quebrar.

En lo que tiene que ver con los sistemas de evaluación y premios por desempeño, los mismos están siendo revisados, puesto que los mecanismos no funcionan adecuadamente y generan problemas operativos a las Unidades Ejecutoras.

Respecto a la recalificación de los funcionarios públicos que permanecen en la Administración Central, si bien se hicieron cursos de capacitación, no siempre concurren a los mismos los funcionarios que deberían ir, puesto que van mayoritariamente aquellos de los cuales el jerarca de turno puede prescindir.

CUARTA PARTE

LA REFORMA DEL ESTADO SEGÚN ACTORES POLÍTICOS Y SOCIALES.

1) La Reforma Administrativa según el Ec. Luis Mosca (Partido Colorado).

Una parte importante del staff de componentes del ejecutivo del partido de gobierno pensaba que antes que se pudiera iniciar cualquier tipo de modificación gerencial y organizativa de la Administración Pública con criterios doctrinales novedosos, debía evaluarse concienzudamente la situación particular de la Administración Central. En este análisis cobraba fundamental trascendencia la elaboración y aplicación del Presupuesto.

a) El presupuesto como herramienta de gobierno.

La tramitación del Presupuesto Nacional dejaba sin resolver reclamaciones financieras que venían de distintos sectores de la administración o del funcionariado. Era costumbre no respetar lo acordado en la primera instancia presupuestal esperando con avidez las oportunidades de revancha que les brindarían las sucesivas rendiciones de cuentas. Fue así que un grupo de técnicos jóvenes dentro del Ministerio de Economía y Finanzas se preocupó de esta circunstancia negativa para la estabilización financiera del Estado y trabajó para consolidar reformas encaminadas a terminar con las cuantiosas iniciativas perniciosas que tenían por propósito desvirtuar el equilibrio presupuestal de la Administración Central.

Había omisiones conceptuales inadmisibles, los actores políticos no habían encarado seriamente un debate sobre como debía concebirse la Administración Central. Nunca se había expuesto cuales eran los criterios técnicos más saludables para evaluar una gestión de este tipo y lo que era aún peor, no se había mostrado mayor interés en cumplir cabalmente lo que exigía la Constitución de la República.

Lo antedicho se basa en el hecho que la Rendición de Cuentas es finalmente el momento en que el Poder Ejecutivo se presenta al Parlamento, el cual es su control natural en la institucionalidad democrática, para justificar las cuentas de acuerdo a metas y objetivos acordados en el Presupuesto Nacional.

Lejos de cumplirse este precepto constitucional, se produce un poderoso embate de reclamaciones nuevas o antiguas, exigencias generalmente desmedidas, que debían cumplirse preentoriamente.

Esa mecánica perniciosa hacía que nadie se preocupara en fijarse si verdaderamente el presupuesto fue bien ejecutado, o si se cumplieron las metas y expectativas previstas. Se daba nula importancia al tope de gastos asignado por Ley al Poder Ejecutivo, más allá de los refuerzos reglamentarios que está habilitado a extender.

Nunca se contestaba la pregunta fundamental: ¿Qué se hizo? Para orientarse algo mejor en este sentido, se innovó al establecerse que el Presupuesto debía hacerse por Programas. Pero no hay todavía una experiencia política sólida que nos habilite a evaluar los presupuestos bajo esos términos de conducta fiscal.

De cualquier modo, las dificultades eran enormes porque al no satisfacerse las reclamaciones exigidas se llegó a extremos tales como entorpecer todo lo posible la gestión diaria del Estado, generando proventos y recursos extrapresupuestales que pasaron a ser una herencia maldita para la Administración. Había una desnaturalización legal, se establecieron tasas que actuaban como impuestos, porque se cobraba un monto en dinero que no tenía contraprestación al guna por parte del que percibía esos recursos financieros del contribuyente.

Las fórmulas utilizadas para evadir el control presupuestal eran tan variadas y exóticas que obstaculizaban la verdadera misión que tenía el Ministerio de Economía y Finanzas por mandato constitucional, que es ante todo, equilibrar razonablemente los gastos y las inversiones.

Había además un angustiante problema financiero de por medio, el Estado iba perdiendo cada vez más el control de los recursos que él mismo generaba, no se sabía que se ejecutaba y si se cumplía con el gasto asignado. A nivel ciudadano tampoco se informaba o investigaban estas actividades "poco ortodoxas" que comprometían el destino de la Administración Pública.

Puede decirse que se evidencia también cierta responsabilidad y complicidad de la Confederación de Organizaciones de Funcionarios del Estado (COFE) al admitir situaciones tan irregulares que llevan a una atomización de los recursos. Los propios delegados sindicales no ponían en evidencia la disparidad de ingresos, muy por el contrario defendieron a ultranza la utilización de recursos extrapresupuestales y se contribuyó de esta manera a minar las bases financieras actuales y futuras de los organismos públicos.

El Estado fue perdiendo la cohesión que antes tenía, y además en la medida que cada uno se preocupaba por "su tasa" particular. Esto sucedía porque se lo habilitaba a obtener mayores ingresos y no importaba otra cosa. En síntesis, se provocó gran insatisfacción en los ciudadanos quienes comenzaron a ver los presupuestos como injustos y dispares.

De a poco se fue abriendo camino la idea que era necesario de una vez por todas, contar con un presupuesto serio, coherente y juiciosamente financiado. Es entonces que va cobrando cuerpo la intención de establecer criterios económicamente científicos de funcionamiento acorde a objetivos claros y con la perspectiva final de un rendimiento eficiente en los Ministerios.

No fue exclusivamente una decisión de gobierno, la consultora dirigida por el Politólogo Luis Eduardo González hizo un estudio de campo que avaló esta orientación a nivel de la opinión pública. Lo que más llama la atención de esta investigación es que gran cantidad de funcionarios públicos cuestionaban la gestión interna de los Ministerios e incluso destacaban la forma poco razonable que estos tenían de evaluar la gestión que ellos cumplían.

b) Cambios en la presentación del Presupuesto.

La principal dificultad con la que se enfrentaban los componentes del Ministerio de Economía y Finanzas, era la limitación temporal. Al encarar el Presupuesto de 1995 las autoridades notaron que carecían de tiempo para diseñar procedimientos particulares que corriesen en la dirección señalada. Sólo podían aspirar a promover algunas ideas básicas que se aplicaran durante el transcurso del período 1995-99.

Debemos ver el Presupuesto como un conjunto de actividades y programas de un determinado período para cada una de las organizaciones del sector público, que se deben realizar para brindar bienes y servicios esenciales para satisfacer las necesidades de los demandantes. Se deben satisfacer las necesidades básicas de la ciudadanía, de acuerdo a las posibilidades y prioridades que establece la administración estatal correspondiente.

Fue teniendo en cuenta estas circunstancias y de acuerdo a sus responsabilidades, que las autoridades del la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) proyectaron y diseñaron una "modernización presupuestal". Por primera vez se aceptó que era necesario que el Presupuesto dispusiera de acciones previstas para medir la eficiencia y eficacia, medios para canalizar los desvíos y hacer las correcciones correspondientes.

El presupuesto se convertiría así en una estructura programática con objetivos claramente definidos, metas cuantificadas con elementos de medición y comparación, conocidos como indicadores de gestión.

Una de las líneas de acción propuesta, se encaminaba a demostrar que los productos finales de bienes y servicios deben surgir de la realización de actividades sustantivas. Son por lo tanto estas las que justifican la existencia real de una Unidad de Gestión Productiva Presupuestal.

También se incluía el convencimiento que el Presupuesto, en materia funcional e institucional, mostraba la necesidad de elaborar instructivos presupuestales que obligatoriamente deberían manejar los organismos de la Administración Central. Los elementos fundamentales de ellos provendrían del CEPRE como un refuerzo de los aspectos sustantivos de cada uno de los incisos.

Estos también se aplicarían rigurosamente a las unidades de acción presupuestal que ellos tuvieran. Era además una manera de que se proporcionaran los aspectos cuantitativos y cualitativos imprescindibles para evaluar luego los respectivos desempeños de cada una de las unidades.

Se recomendaría en estos instructivos que se indicaran con precisión las actividades de servicios de apoyo no prioritarios que podrían ser objeto de tercerización. Si bien la OPP fue la primera en sugerir cambios en la confección del Presupuesto para la Administración Central, el CEPRE contribuyó luego en la creación de los programas basados en criterios sustantivos y productos finales.

c) Ubicación del CEPRE en la coyuntura reformista del país.

Según el entrevistado, en la propia Administración Central no se tenía la menor idea de lo que debía ser un servidor público y esa ignorancia generaba todo un tejido de insatisfacciones.

Bajo el sistema de proventos y cargas injustificadas: ¿Cómo queda el control del gasto? ¿Dónde está el premio al mejor desempeño y de que manera se reconoce lo que estamos haciendo para que la Administración Central progrese y se perfeccione? .

Estas eran preguntas esenciales que se hacían muchos funcionarios y que no tenían respuestas coherentes y válidas por parte de los sostenedores del ineficaz sistema anterior de ejecución presupuestal.

Dentro de este panorama de reformas, el CEPRE venía a ser el coordinador y gestor de los cambios que se incluyeron en la Ley de Presupuesto. En el plano estrictamente conceptual no se ocasionaron grandes debates ni duras resistencias y las diferencias que se plasmaron tenían puramente que ver con el plano instrumental.

El plan central se elabora con una filosofía clara: llegó el momento de revisar lo que se ha venido haciendo con la Administración Central. Debemos determinar lo que el Estado debe hacer, cuales de las reparticiones que tenemos merecen una declaración de especialidad y por lo tanto se hacen acreedoras a un refuerzo económico-financiero y cuales de las actividades deben ser delegadas a la sociedad, perdiendo el vínculo funcional con el sector público. Ante esta advertencia muchas unidades se vieron obligados a mejorar y puede decirse que otras simplemente "flotaron".

Sabían los promotores del nuevo organismo que el CEPRE no debería ser coordinado por el Ministerio de Economía y Finanzas porque existían reformas de carácter administrativo y gerencial que no se podían manejar exclusivamente bajo la óptica de control estricto del gasto. Se salvaban muchas suspicacias canalizando muchas iniciativas a partir de la OPP, que se movía mucho mejor para tal propósito en la órbita de la Presidencia de la República.

Debía además proyectarse un criterio amplio de autonomía, para que los encargados de diseñar las estrategias gerenciales de la administración, fuesen introduciendo nuevos criterios de perfeccionamiento profesional y sistemas de evaluación por rendimiento a los funcionarios que continuaran desempeñando funciones en los organismos estatales.

Se tenía la certeza de que cualquier paso en falso desde el punto de vista de la legalidad constitucional se transformaría en una lápida para las intenciones reformistas. Se tenía muy presente lo que había sido la evolución de la vieja Dirección de Abastecimiento o Subsistencias, separada en dos organismos: uno comercial en manos del Ministerio de Trabajo y otro autónomo.

Era nuestra responsabilidad –asegura el ex ministro- decirle a la ciudadanía que este ente-testigo había pasado a la historia, que los funcionarios debían asumir otros riesgos en actividades más remunerativas y con mejor futuro. Los consejos dados no tuvieron la respuesta esperada (a pesar que había mucha gente joven en el organismo), se optó por mayoría, continuar formando parte de la órbita del Estado.

Dentro de los cometidos esenciales estaba la intención de reasignar recursos para que ciertos beneficios poco justificables pasaran a un segundo lugar y se diera preponderancia a la incorporación del concepto eficacia-eficiencia a la gestión y que no fueran la antigüedad, la puntualidad y la asistencia los únicos motivos para los ascensos y premios en las remuneraciones. Era nuestra obligación, afirma el economista, revisar los pilares de una administración en la cual el ciudadano se sentía rehén de determinadas “conquistas” que tenían origen en proventos dispersos.

Debemos recordar –afirma el ex ministro- que había que hacerle ver al Poder Legislativo que era necesario recomponer la situación respecto a las responsabilidades compartidas en el control presupuestal. Había recursos promedialmente muy importantes de acuerdo al producto bruto que no se fiscalizaban “que llegaban mal, tarde o nunca”, que por desordenados, dispersos y difusos no llegaban a salarizarse.

d) Recursos financieros para la reforma del CEPRE.

Un importante punto a destacar es el financiamiento de la reforma sugerida. Había que calcular cuidadosamente la rentabilidad económico-social que hiciera posible un esfuerzo financiero acorde al que las autoridades del organismo proponían.

La capacidad financiera del Estado uruguayo hacía imposible que este asumiera el costo de la reforma proyectada. Fue el BID quien respaldó la mayor parte del proyecto.

El Ministerio de Economía supervisó el servicio financiero del gasto a ejecutarse, y como no se presentaron costos adicionales importantes siguió operativo. Esto es lo que hace que el CEPRE haya sido el gran timón del cambio. Amén de esto, los objetivos generales y particulares asignados a las distintas etapas se han venido cumpliendo en conformidad con lo proyectado desde su comienzo.

Las variaciones operadas son naturales y de ninguna manera desvirtúan la marcha general de la reforma, ni generan gastos adicionales que el país no pueda solventar de manera adecuada.

Los organismos internacionales en la actualidad son mucho más rigurosos que antes en el control que hacen de las inversiones que realizan, y las amonestaciones cuando se constatan desvíos, llegan con celeridad asombrosa. En este caso particular, el Ministerio de Economía no tuvo conocimiento de advertencia alguna al respecto.

d) Evaluación de la gestión del CEPRE.

El economista Mosca establece una síntesis de los logros alcanzados por el CEPRE durante la administración del Dr. Sanguinetti afirmando que:

- a) La administración continuó en la línea trazada del abatimiento del gasto público.

- b) Se revirtió adecuadamente dentro de lo posible el déficit fiscal.
- c) Hubo mayor racionalización de las inversiones.
- d) Se dio cuenta al Parlamento de la necesidad de un control legislativo más eficaz en materia presupuestal y se comenzó a recomponer el sentido del servicio público, castigado durante mucho tiempo por las prácticas económico-financieras nocivas en diversos ministerios de la Administración Central.

En cuanto al relacionamiento que tuvieron los promotores de la reforma con otras organizaciones, nos aclara que la mayor confrontación se dio con las autoridades de la central obrera (COFE). Desde allí se combatió duramente el proyecto de reforma calificándolo de "neoliberal, extranjerizante y privatizador".

Este clima de confrontación conspiró contra la agilización del ritmo de reformas que resultaban imperiosas. Se hacía muy difícil transar con delegados instruidos con tales preconceptos. Pero también, se puede decir que a nivel particular de los sindicatos, la reacción fue muy despareja en lo que ellos consideraban conquistas sindicales; estos beneficios eran numerosos proventos, calculados en forma despareja e injustamente diferencial.

Esta divergencia se tradujo en manifestaciones aisladas, en reacciones puramente locales de los funcionarios de los organismos involucrados, sin mostrar la coherencia de la que tanto se vanagloriaba la central sindical.

En el terreno político las reacciones no superaron la mera retórica, porque era muy difícil contrarrestar el necesario abandono por parte del Estado de actividades que le resultaban improductivas, cuando el principal partido de oposición intentaba por todos los medios de desembarazarse de los hoteles.

La crítica del Frente Amplio se centró en lo que sus representantes parlamentarios consideraban cálculos excesivamente optimistas del gobierno en cuanto al éxito de la reinserción empresarial. La idea que los artífices de la reforma estuvieran controlados o chequeados permanentemente por las organizaciones que facilitaron los recursos financieros fue perdiendo eficacia, a medida que se avanzaba en el análisis del contenido de los planes elaborados.

Por su parte, finaliza Luis Mosca, la Comisión Parlamentaria tuvo posibilidad de elaborar sus observaciones y si disponía de soluciones alternativas estas debieron ser presentadas en tiempo y forma como indica la Constitución.

II) Una perspectiva nacionalista: Dr. Ignacio de Posadas (Partido Nacional).

El entrevistado nos especificó que no había tenido participación activa en la tramitación legislativa de la ley que dio origen al CEPRE y que su actuación fue importante tan solo cuando se trató la nueva ley de la Seguridad Social. Esto no fue obstáculo para que nos diera sus impresiones sobre los cambios que habían ambientado el surgimiento del nuevo paradigma gerencial y la posible incidencia de este en nuestro país.

a) Orígenes del nuevo paradigma gerencial.

Se desprende de sus expresiones, que hay una confluencia de una serie de factores que inciden en la aplicación de nuevos paradigmas gerenciales que aspiran a modificar las inadecuadas actividades que ofrecen todavía varios Estados. Los cambios políticos y económicos que aceleraron el respaldo a estas visiones provienen en gran medida de la caída del bloque soviético o el llamado "socialismo real".

Obviamente pueden señalarse destacadas influencias teóricas y sugerencias internacionales que ambientan conceptualmente las reformas. Lo que no significa que se trate de una copia directa de los modelos surgidos en Estados Unidos y en naciones europeas en la década de los 90. Los primeros en orientarse en la línea de la reducción de la influencia del Estado en la sociedad y la reducción consecuente de los funcionarios de los organismos públicos fueron los gobiernos de Margaret Thatcher en el Reino Unido y Ronald Reagan en Norteamérica.

Más tarde, las transformaciones elaboradas por estos dos gobiernos con algunas variantes y matices impregnaron las reformas que aparecieron en otras partes del mundo. Muchas de las orientaciones practicadas en los países altamente desarrollados se universalizaron. Hay varias evidencias que se ponen en juego al intentar imponer estos modelos de cambio, los límites de la tecnificación, los límites de las sociedades y de las economías. Sin sólidas críticas a estas limitaciones es imposible saber como operan los cambios.

Los sectores que se agrupan bajo el rótulo de "izquierda", a la caída del bloque soviético sufrieron una dura conmoción y se vieron obligados a admitir la bancarrota de las "economías planificadas", a la luz del quiebre de los Estados autoritarios y no democráticos.

b) Los efectos producidos en nuestro país y el replanteo conceptual de Stuart Mill.

En nuestro país la consecuencia fue que estas agrupaciones políticas se limitaron a aceptar lo más obvio. El Estado no puede asumir indiscriminadamente el control de los medios de producción y dirigir en forma exclusiva la provisión de bienes y servicios. Pero a pesar de ello le queda como asignatura pendiente una serena revalorización del concepto de mercado y cuales son las actividades que no requieren la asistencia estatal.

Gran parte del origen del debate se encuentra a partir de la división que hacía Stuart Mill entre áreas de producción y niveles de distribución. Para los socialistas resultaba altamente inconveniente la efectiva acción del mercado para el primer caso y actualmente están algo más abiertos para admitir ciertos márgenes de competencia para el segundo caso. No hay una definición clara de lo que se considera "estratégico" y que no lo es (a veces parece que todo lo fuera).

Podría decirse que pretenden en buena parte, que el Estado continúe influyendo y dirigiendo actividades en las cuales se muestra realmente incapaz de llevar a cabo en forma eficiente y que al acometer funciones sólo deja como herencia cuantiosos déficit que se tienen que resolver por vía impositiva o con riesgoso endeudamiento.

Admitamos también que no sostienen ya con igual convicción otras bases tradicionales del sistema socialista de economía planificada como eran aquellos rígidos organismos, verdaderos centros de poder opresivos para con el resto de la sociedad.

Este sistema dirigista fracasó, aunque la gran mayoría de los sectores de izquierda seguían sosteniendo que una economía aislada de las dificultades de los ciclos económicos del capitalismo o de la sociedad de libre mercado (que traían superproducción, caída abrupta de precios y beneficios para las empresas ineficientes, recesión y desocupación para los trabajadores); redundaría en mejoras incalculables para la mayoría de los habitantes de los Estados.

c) Fenómenos que justifican los cambios administrativos.

Existen otros aspectos a ser tenidos en cuenta que tienen que ver con las acciones distributivas y asistenciales de los Estados. Es allí donde se comienza a vislumbrar que cuando se trata de emparejar costos con beneficios, estos últimos se hacen evidentemente deficitarios. Mucha gente que antes adoptaba una postura de indiferencia, pasó a aceptar que los esfuerzos exigidos para tan irrelevantes resultados, eran infructuosos y debían abandonarse.

La izquierda tradicional que antes sostenía varias de estas posiciones estatistas como innegociables, ahora sabe que son imposibles e impopulares, pero no van más de allí, siguen sosteniendo posturas keynesianas, por ello hacen una falsa dicotomía entre el mensaje socialdemócrata de Tony Blair y el empuje revisionista del Estado que inició Margaret Thatcher.

Si vemos con sentido crítico el alcance de la Reforma del Estado en nuestro país -estima de Posadas- nos daremos cuenta que la instrumentación del cambio dejó ciertas disconformidades en algunos sectores de la sociedad y un respaldo sólo moderado en otros para con los modestos objetivos alcanzados hasta el momento. Muchos consideraron que las transformaciones fueron en perjuicio de ellos y en beneficio de otros.

Se percibe de este modo, un embate conceptual de los que sostienen que el poder de los intereses creados hizo que sacaran partido de esta situación determinadas "clases sociales", quienes por razones exclusivamente egoístas estaban detrás de las reformas, por sobre otras que perdieron la seguridad laboral que les brindaba el tradicional Estado de Bienestar. Esta posición ideológica se transformó en estrategia electoral y fue así que la "teoría de la injusticia social" le permitió al conglomerado de izquierdas cosechar cuantiosos sufragios.

Cuando se le sugiere la posibilidad de que en nuestro país se constituya una "social-democracia pragmática" como la inglesa, que acepte con matices una reforma estatal que elaboraron sus antecesores "conservadores", el Dr. de Posadas nos muestra su escepticismo.

Nosotros no debíamos ver nuestra realidad bajo esos parámetros porque nuestra cultura política se asemeja más al caso de Francia donde la coherencia del discurso de la izquierda no admite ese tipo de conciliaciones. La izquierda francesa se toma su tiempo en aceptar realidades que han sido demostradas en otras partes del mundo desarrollado.

El entrevistado se permite dudar del alcance que pueda tener la crítica a las "chacras corporativas" efectuada por la izquierda. Compromisos reales sobre reformas profundas del Estado son difíciles de conseguir, y menos posibilidades tienen los consensos amplios cuando las diferencias de los programas de gobierno son tan notorias.

d) Resultados obtenidos con la aplicación de la reforma.

En términos puramente relativos podría decirse que en general nuestras empresas estatales pasaron a funcionar mejor que las de los otros países de América Latina. No aconteció esto por voluntad propia sino que se transformaron al verse jaqueadas por la amenaza de las privatizaciones. Provisoriamente los datos son auspiciosos para algunos Entes Autónomos (ANTEL, UTE, ANCAP), habría que ver si los indicios auspiciosos se confirman a mediano y largo plazo.

Hay cambios de orientación que pueden alterar el esquema de la reforma instituida por la administración del Dr. Sanguinetti, ya que la desregulación implica una serie nueva de desafíos que no han sido considerados adecuadamente por los sostenedores de la reforma.

En su opinión personal, gran parte de lo actuado hasta ahora se vio perjudicado por la falta de un liderazgo claro, ya que el Foro Batllista e incluso el Dr. Sanguinetti siguió bastante apegado a sus convicciones socialdemócratas y el respaldo político partidario, en muchos casos, también fue decayendo en forma notoria, al anunciarse que el Estado a pesar de sus dificultades financieras, seguiría siendo el proveedor principal de las necesidades insatisfechas.

III) Hacia una crítica basada en la técnica administrativa: Fernando Lorenzo (Nuevo Espacio).

a) Influencia de las corrientes gerenciales actuales en la Reforma del Estado.

El entrevistado admite que hay indudables aspectos doctrinales de la corriente gerencial del N.P.M. que influyeron en la creación del CEPRE. Sobresale particularmente en este sentido, todo lo que atañe al tema de la "desburocratización" del sector público, al mejoramiento de la eficiencia en las organizaciones estatales y a la supresión de Unidades Ejecutoras que no colaboraban en el mejoramiento de la gestión pública de la Administración Central.

Resulta clara la influencia de esas concepciones gerenciales en el esfuerzo, dinamismo y entusiasmo puestos por los conductores del CEPRE en la confección de los diseños de las estrategias que deberían conducir a una ambiciosa reinención del Estado, al decir de Osborne y Gaebler.

b) Peculiaridades de la reforma.

Lorenzo considera que es necesario hacer algunas precisiones respecto a los rasgos distintivos que surgen de la aplicación de estas reformas en nuestro país.

La inspiración doctrinal de las corrientes gerenciales contemporáneas es indiscutible pero no podemos dejar de considerar el hecho de que gran parte de la "idea fuerza" surgió de un análisis realizado en primera instancia por técnicos nacionales respecto al comportamiento negativo que presentaban varias Unidades Ejecutoras de la Administración Central.

Podemos dejar constancia además que mientras en otros países las nuevas corrientes gerenciales irrumpieron como una "gran marea", en cambio en nuestro país el impulso fue bastante menor debido al escepticismo de nuestras autoridades económicas respecto al monto de recursos financieros y humanos que debían poner en juego para alcanzar objetivos tan ambiciosos.

Se concluyó pues, que la reforma podía adoptar criterios gerenciales contemporáneos aceptados universalmente si se lo hacía con considerable cautela. Por las razones antedichas, la reforma debía ser más modesta en sus medios, fines y propósitos, que las aplicadas en Estados Unidos y parte de Europa.

Un factor interesante a destacar, es la influencia diaria que tuvo en el proceso de reforma la opinión de la ciudadanía, que se fue dando cuenta paulatinamente de las ineficiencias y carencias que tenían las organizaciones estatales en la provisión de servicios públicos.

Por otro lado tenemos también que la administración del Dr. Sanguinetti tenía otras prioridades elementales que eran: la Reforma de la Seguridad Social y la de la Educación que insumieron mucho tiempo y esfuerzo por los largos debates que desencadenaron. Después de la aprobación de estas dos leyes, el eje de la discusión, pasó a ser la transformación de las empresas públicas tanto en los discursos políticos, como en los hechos puntuales de las iniciativas del Poder Ejecutivo.

c) Análisis crítico de la reforma.

Si pasamos a considerar los objetivos generales del CEPRE: cuestiones económicas y financieras del Estado, déficit fiscal, ahorro público e inversiones y seguidamente los particulares: determinación de actividades sustantivas y de apoyo, reducción de funcionarios y actividades estatales; nos veríamos

tentados a comparar -como lo haría cualquier economista liberal- nuestro caso con el de Nueva Zelanda o incluso hasta el de Finlandia.

Las referencias doctrinales e ideológicas desde todo punto de vista son válidas, pero tal vez no sean las definitivas, porque hay una importante mediación política en nuestra sociedad para que los proyectos de reforma tengan posibilidades de efectivizarse. Podemos advertir que se habla muy poco del caso de reforma estatal ocurrido en Canadá. Allí son mucho más estrictas las fórmulas de técnica presupuestaria, la redefinición de funciones y la preponderancia en la prosecución de los objetivos generales que sustentan la reforma.

En nuestro país los objetivos generales del CEPRE no solo están condicionados por un marco conceptual o una teoría gerencial, sino que están vinculados a determinado compromiso político. Si después de establecer los antecedentes y las influencias hacemos un análisis crítico del proceso de reforma, lo valoraremos como una atractiva unidad técnica con unos respaldos políticos endebles, con unos recursos económicos determinados, por debajo de los esperados en otras experiencias exteriores que pudieron inspirar la nuestra.

Esta modestia afecta los objetivos específicos y la intensidad del cambio al cual se aspiraba en un grandilocuente discurso político. La correspondencia entre los propósitos que se anuncian con los recursos instrumentales con que se cuenta no es la conveniente y esto sale a la luz cuando se piensa en las asignaciones que reciben las unidades. Gran parte de nuestras mejores expectativas iniciales de acuerdo a lo que se prometía, se ven frustradas.

En la mayoría de los casos los tiempos reales dispuestos para conducir esta reforma eran imprecisos o tan largos que desalentaron a los propios directores de las unidades que se pretendían transformar. Además fueron blanco de críticas por parte de integrantes de los sectores políticos que impulsaron este tipo de cambio.

Mirando los hechos en retrospectiva, quizá la estructura de la reforma fue elaborada con criterios exclusivamente técnicos. Podemos concluir que no se conjugaron adecuadamente los elementos que se mueven en términos de economía política.

Hubiese sido necesario tomar en cuenta el razonamiento de los distintos partidos políticos, cuotificación de intereses, motivaciones y actitudes que es imposible dejar de considerar para promover cualquier tipo de reforma estatal.

La reforma planteada por el CEPRE dejó sin resolver varios obstáculos que se le fueron presentando: selección difícil de personal gerencial de alta categoría por escasez de recursos financieros u otros estímulos atractivos; pocos ingresos de funcionarios con antecedentes comprobados en cuanto a su calificación; problemas serios de cooptación política de los jerarcas; significativas ausencias de concursos de oposición y méritos.

Se pospuso en demasía la aplicación de los nuevos métodos de evaluación por rendimiento, que tenían como meta esencial recompensar el mejor desempeño de los funcionarios públicos.

Sintetizando diríamos que con intención saludable se intentó innovar en materia de criterios gerenciales dentro de la Administración Pública, pero se falló en la constitución de los equipos para obtener resultados significativos.

No pudieron conseguirse cargos de alta especialización ni en el número ni en la calidad requeridas. Resultaba sumamente complicado acercar los salarios a los que se perciben en la órbita de las empresas privadas dados los recursos disponibles. A esto hay que agregar las fuerzas que pugnaban de manera invisible a favor del mantenimiento del statu quo que operan bajo criterios de rutinización de funciones, tareas y expectativas.

e) A modo de conclusión.

En cuanto a la financiación de la reforma, Lorenzo descarta que los recursos otorgados por organismos internacionales o multilaterales a largo plazo sean un problema para el país y tampoco se cuentan con datos integrales para medir costos y beneficios. De todas maneras, por errores de diseño, advierte que muchos emprendimientos acometidos por la reinserción laboral desaparecieron o tienen corta vida. El estímulo que se hizo del retiro incentivado fue desordenado y no se privilegió a cargos de alta especialización.

IV) Una posición adversa a la reforma: Héctor Morales (Secretario de Organizaciones de COFE).

a) Antecedentes de la reforma.

Este dirigente sindical nos explica que la discusión sobre las incapacidades del Estado para afrontar las necesidades económico-sociales de los ciudadanos, se originó en nuestra región a partir del cambio ocurrido en Argentina con la llegada a la presidencia de Carlos Menem. Esta irrupción de las doctrinas gerencialistas no fue fruto de la casualidad, sino debido a la promoción y apoyo que le dieron los organismos financieros internacionales junto con el respaldo expreso de las empresas transnacionales.

Lamentablemente la respuesta dada por las "fuerzas progresistas" a tal embate fue de observar la letra menor de esas concepciones, sin considerar adecuadamente sus orígenes, propósitos e intereses que se venían a poner en juego. De ese modo aparecieron eufemismos, cambios de expresión que en nada contribuyeron a respaldar al movimiento sindical en su intento de preservar los derechos adquiridos por los trabajadores estatales después de tantos años de perseverante lucha.

Según Morales, lo primero que se debería haber hecho, era hablar con claridad de la angustiante crisis que padecía el capitalismo internacional debido a sus numerosas contradicciones internas y del cambio de estrategia de sus responsables, que estaban desesperados por seguir usufructuando los beneficios de un sistema que se resquebrajaba. Las propuestas alternativas de estos capitalistas de ocasión eran puramente coyunturales y a corto plazo. Aquí se veía un matiz egoísta aún para con los capitalistas que los sucederían porque lo único que podrían conseguir con esa actitud era la profundización de esas inocultables contradicciones.

El comienzo político de esa tendencia absurda de responsabilizar al Estado de todas las dificultades de las sociedades contemporáneas, de presentarlo como el causante básico de las dificultades del desarrollo fue obra de la Primer Ministro Margaret Thatcher y que sirvió únicamente para desmontar el llamado Estado de Bienestar instituido por los laboristas.

Aparecen aquí las acusaciones de ineficacia e incapacidad de la organización estatal para ajustar y acotar los presupuestos nacionales a los "roles sustantivos del estado". Ironizando, Morales nos dice que podría decirse que el gobierno conservador británico fue el primero en desarticular al Estado de forma tan acelerada como no lo pudieran haber hecho teóricos marxistas que aspiraban a consagrar por un medio parecido una sociedad sin clases.

b) El progresivo deterioro del Estado de Bienestar.

Las limitaciones para desarrollar nuestras industrias, la producción agropecuaria o la extensión del área turística, se deben a que siempre estuvimos en la periferia del sistema "imperial". No pudimos entrar nunca en el circuito comercial del mundo capitalista desarrollado. El deterioro social fue contenido en buena medida por el avance de corrientes ideológicas que promovían la idea del "Estado benefactor" de comienzos del siglo XX con Batlle y Ordóñez, con retracciones posteriores hasta la reactualización del modelo que proyectó con ahínco Luis Batlle Berres.

La frustración del desarrollo industrial uruguayo es un hecho innegable (parte de sus causas se encuentran en la desactivación de las tradicionales prácticas proteccionistas), pero a pesar de esas graves dificultades, amparándonos en pequeñas ventajas comparativas conseguimos diversificar una parte mínima de nuestra producción en lo que tiene que ver con la elaboración de elementos de software y video juegos entre otros.

El modelo agro-exportador fracasó y son índices preocupantes de ello el incremento en la desocupación rural, la proliferación de asentamientos precarios al borde de las ciudades del interior y más intenso aún en la periferia de la capital del país, para los cuales no tenemos soluciones a corto plazo.

La retracción de la influencia del Estado en la vida nacional tiene sus antecedentes más lejanos en el último régimen militar que comenzó por decretar el cierre del Frigorífico Nacional que oficiaba de "ente testigo" en carácter de órgano para-estatal, regulando el precio del abasto, señalando cuotas de exportación a los frigoríficos privados y velando por un sano equilibrio en los beneficios económicos y financieros de todos los sectores vinculados con ese rubro de producción.

Siguiendo un orden cronológico de estas transformaciones, Morales nos manifiesta que pese a ciertos compromisos asumidos con el retorno al sistema democrático, comenzaron a gestarse iniciativas privatizadoras en las dos primeras administraciones de gobierno, que debido a la oposición del movimiento obrero, no obtuvieron respaldo político ni electoral suficiente.

c) La actuación del CEPRE y la oposición de los delegados sindicales.

Es en el segundo período presidencial del Dr. Sanguinetti es que se constituye el "Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado" (CEPRE), cuya figura central es el economista Eduardo Cobas, hombre de importante trayectoria, conocido por sus simpatías liberales y partidario de la desactivación progresiva de la capacidad operativa del Estado dentro de las sociedades latinoamericanas. Es allí que los delegados sindicales son llamados a participar de la Comisión Sectorial, asistiendo como representantes del funcionariado público, delegados de COFE y sus filiales, además de mandos medios de las organizaciones estatales de la Administración Central.

El economista Cobas les explicó a los sindicalistas la ineffectividad de la labor administrativa del Estado por razones de superposición de funciones, cometidos irracionalmente compartidos, duplicación innecesaria de tareas, y por encima de todo, proliferación de áreas no esenciales para el correcto desempeño del Estado.

Nos confiesa Morales, que fue la primera vez que comenzaron a oír los criterios de cometidos sustantivos, de apoyo y no sustantivos para la órbita estatal. Se abrió un acalorado y extenso debate sobre la naturaleza de los servicios que prestaba el Estado.

Cobas y sus asesores criticaron la existencia indiscriminada de laboratorios en distintos ministerios. Los delegados sindicales hicieron causa común con los mandos medios para defender las razones que existían para tal discriminación: el Ministerio de Industrias y Energía utiliza los laboratorios para analizar los suelos, piedras arenas, componentes ferrosos y químicos; el Ministerio de Salud Pública cuenta con ellos para analizar los elementos que tienen que ver con el organismo humano e incluso colabora con el Poder Judicial en casos de investigación de paternidad; el Ministerio de Educación y Cultura los tiene para cumplir con la ley que le asigna la responsabilidad de los avances del conocimiento sobre radiación nuclear.

Otro tanto ocurrió con lo que respecta al análisis de las aguas: el Ministerio de Vivienda y Medio Ambiente hace sus investigaciones sobre niveles de contaminación, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas tiene su Dirección de Hidrografía y el Ministerio de Industria se ve obligado a contar con este servicio porque tiene a su cargo las perforaciones.

Algunos mandos medios de la Administración Central expusieron que si se querían hacer modificaciones profundas en la estructura ministerial, se requerían cambios constitucionales y legales previos.

Las relaciones de los delegados sindicales y los impulsores de la reforma no progresaron a criterio de Morales, porque la agenda preparada por Cobas y sus asesores no fue objeto de transacción alguna. Los

delegados de COFE consideraban que las dificultades y obstáculos que presentaban los organismos públicos y la Administración Central en particular, estaban en la incorrecta designación de los jefes políticos de la administración que demostraban incapacidad técnica manifiesta para cumplir con las tareas gerenciales requeridas; el consabido clientelismo político que contaminaba todas las áreas del quehacer público y un nepotismo que no le iba en zaga. Como los planteos continuos de los delegados sindicales no eran considerados seriamente, los enviados de COFE abandonaron la Comisión Sectorial.

El movimiento sindical consideraba que no se proponía una reforma integral del Estado sino una disminución de su incidencia social (amparados en su teoría de la "hipertrofia"). En realidad, de lo que se trataba era de prescindir de miles de funcionarios públicos (en términos reales cerca de mil en forma compulsiva, nueve mil en forma voluntaria) con promesas ilusorias de un futuro venturoso con la reconversión laboral o empresarial y lo que era peor, entregar al capital privado actividades que más tarde se transferirían a las transnacionales.

d) Resultados de las medidas introducidas por el CEPRE.

A modo de balance de la gestión del CEPRE, Morales nos ejemplifica el caso del servicio de vialidad del Ministerio de Transportes y Obras Públicas. Esa repartición del ministerio citado, promovió la creación de doce cooperativas de ex funcionarios a las que dotó de maquinarias en calidad de préstamo por dos años, con trabajo asignado que no hubiese sido absorbido por empresas que pugnarán en licitación pública para labores de construcción, pavimentado y asfaltado entre otras.

Vencido el plazo y mostrada su viabilidad, debían competir con otras empresas privadas con mayor capacidad financiera y dilatada trayectoria en el mercado. El asesoramiento fue ineficaz. No se calcularon adecuadamente los costos de mantenimiento, ni la obsolescencia de las maquinarias entregadas, la estructura de las cooperativas eran endeble, carecían de departamentos de marketing, relaciones humanas y otros esenciales para sobrevivir en la dura competencia del mercado.

La mayor responsabilidad del fracaso, corresponde tanto al CEPRE como a la Corporación Nacional para el Desarrollo que sostuvieron su creación. Aconteció que después de entregarles las sumas convenidas la protección terminó. Si pasaban por dificultades financieras no se le habilitaban líneas de créditos blandos y las deudas para su cobro fueron trasladadas al Banco Pan de Azúcar, quien parecía operar en términos más rigurosos que el Banco República.

En otros rubros de actividad, los resultados tampoco fueron muy alentadores -concluye Morales- las empresas unipersonales fueron paulatinamente desapareciendo, ya operaran como fletes, comercios minoristas, o de intermediación en la venta de cosméticos a domicilio. Muchos de los que se acogieron a la reinserción empresarial acudieron a la central de COFE para solicitar su reintegro a la administración pública, caso expresamente prohibido por la reforma oportunamente implementada.

Observada en forma general, podemos destacar -dice Morales- que no pueden aportarse datos concretos que permitan concluir que la supresión de Subsistencias y la Imprenta Nacional hayan contribuido efectivamente a disminuir de manera considerable los gastos estatales. Con la eliminación de algunas Unidades Ejecutoras y refundición de otras en sectores de distintas reparticiones ministeriales no se han mejorado los servicios públicos. Muy por el contrario notamos que se resintió la calidad de los mismos y que los retiros incentivados contribuyeron a ello porque algunos funcionarios eran fundamentales por su idoneidad intelectual, experiencia y conocimientos adquiridos.

Otro factor coadyuvante en tal sentido, fue la forma de cubrir las vacantes producidas, porque se recurrió en forma prácticamente indiscriminada a becarios y pasantes para que cubrieran esas categorías funcionales. Se invirtió mucho tiempo y recursos humanos para instruirlos en sus respectivas tareas, para que en poco tiempo fueran sustituidos por otros nuevos que exigían recomenzar el asesoramiento. Otros consiguieron una categoría difícil de precisar porque se les renovaba la beca consecutivamente más allá de los plazos convenidos con la Universidad o las distintas Facultades. Los becarios y pasantes son "el

sueño dorado" de los que quieren abatir costos porque se les abona el salario pero no obtienen el resto de los beneficios sociales como el de la jubilación.

e) El financiamiento externo de la reforma del CEPRE.

El financiamiento escogido le parece a Morales poco recomendable. Los ciento cinco millones de dólares vienen a engrosar el monto de la deuda externa y los intereses seguirán creciendo en la medida que haya incumplimiento en el pago de las cuotas fijadas.

Si aludimos a la promesa de que las economías producidas con la reforma iban a ser usufructuadas por los ministerios para mejorar los recursos materiales a través de la formación de los funcionarios públicos, veremos que lo que se dio fue un aumento selectivo de salarios para los funcionarios de confianza política y no se transfirieron partidas a los funcionarios de carrera.

La normativa tiene una aplicación perversa ya que el grueso de los beneficios obtenidos (un 70%) va a Rentas Generales y un 30% permanece en cada Ministerio, pero tampoco se aplica en su integridad a los rubros prometidos.

Los funcionarios de carrera que permanecieron en sus puestos han visto incrementadas sus responsabilidades laborales por carencia de técnicos especializados. A ello se agrega que los empleados estatales de la Administración Central, deben disponer de tiempo adicional para instruir adecuadamente a pasantes y becarios.

El Ministerio con más necesidades insatisfechas sigue siendo el de Salud Pública y fue además uno de los que padeció con mayor intensidad la pérdida de funcionarios competentes e idóneos muy difíciles de reemplazar por la nueva y frágil estructura administrativa dispuesta.

A nivel de las jerarquías, tampoco se atiende correctamente las necesidades de los funcionarios, la Oficina del Servicio Civil se ha transformado en un "ente abstracto" dentro de la estructura del CEPRE ya que es la OPP la que marca la línea rectora de conducción de este órgano.

V) El análisis de uno de los representantes del partido de la oposición: Silvana Charlone (Frente Amplio).

Se puede decir con certeza que existe un sustrato teórico común, que deriva sin duda de corrientes gerenciales actuales que motivan los movimientos reformistas del estado en los países de Latinoamérica, nos dice la diputada Charlone.

El hilo conductor de esas transformaciones conduce hacia el achicamiento del estado, mejor utilización de sus recursos y que se tenga un mayor sentido de lo que significa la eficacia y eficiencia administrativa.

En el caso de Uruguay, el sentido de la reforma se orientó a la consagración de los llamados cometidos esenciales, la supresión de Unidades Ejecutoras irrelevantes y de respaldo a aquellos cometidos que justifiquen apoyo.

Desde el principio los promotores de la reforma pusieron un fuerte énfasis en la necesidad de reducir los costos en todos los ministerios. Este objetivo esencial quedó en letra muerta y nunca pudo cumplirse cabalmente. Los gastos se fueron acumulando y reacomodando en la medida que se presentaban las cifras a los organismos de control que señala la Constitución nacional.

a) Las formalidades en la tramitación legislativa de la reforma.

Como rasgo inicial debe decirse que la reforma estuvo institucional y formalmente mal planteada. Esta observación política es incontrovertible y desde el punto de vista gerencial, también adoleció de cuantiosos defectos. Todo lo que tiene que ver con fijación de sueldos, modificación de estructuras escalafonarias, y lo que respecta a la movilidad, tienen indefectiblemente que ser aprobadas por el Parlamento por mandato constitucional.

Hay un problema institucional cuando llega el Presupuesto Quinquenal de la administración anterior. El Poder Legislativo decide delegar al Poder Ejecutivo la facultad de declarar excedentes a funcionarios públicos e incluso suprimir y reagrupar Unidades Ejecutoras. Este renunciamiento voluntario de atribuciones parlamentarias se produjo después de extensos debates doctrinales acerca de si era conveniente o no concederle al ejecutivo nacional tales atribuciones.

El sector político de la diputada Charlone no quería admitir esta situación pues consideraba que el fijar escalafones era de exclusiva tramitación legislativa. La negociación entre los lemas tradicionales fue poco racional, ya que todo quedó sujeto al hecho de que se condonaran las deudas que tenían las Intendencias del interior. Esta fue la razón por la cual se pudo votar la delegación de facultades junto con gran cantidad de artículos media hora antes de la culminación del plazo constitucional.

La oposición poco pudo hacer ante tal estado de cosas, pero de cualquier modo se consiguió incluir una cláusula en el Presupuesto Nacional por la cual el Parlamento debía reasumir sus potestades exclusivas y que carecerían de validez normas en contrario hasta que el legislativo se expidiera en un período de 45 días. Si bien este lapso es pequeño, esto se debe a que no se quiere que por este medio se detengan las reestructuras que disponga la administración.

Este mecanismo de control no se utilizó en la tramitación de esta reforma y el único contacto que hubo con la Asamblea General fue la comunicación de medidas ya resueltas. La opinión de la Comisión Legislativa, que ella misma integró, nos dice que no tenía vinculación alguna con los jefes encargados de conducir la reforma.

Se aplicó la estrategia de los hechos consumados: venía el informe, el plazo corría y todo quedaba aprobado. Dicho en otros términos, la transacción política de los partidos tradicionales le ató las manos a la comisión cuya labor se fue deshinchando hasta desaparecer. Esta delegación inoportuna y

doctrinariamente cuestionable cobró tal notoriedad que la Cátedra de Derecho Administrativo comenzó a tratar el tema de la inconveniencia jurídica de conceder tal tipo de delegación de funciones por considerarlas originarias e intransferibles.

b) Distintos alcances en su aplicación.

Desde el punto de vista de lo que la reforma sustancia y su propuesta de modernización de la administración pública, nuestra entrevistada apunta, que es impensable que un proceso de tal magnitud se lleve a cabo en nuestro país, sin tomar en cuenta a los mas directamente involucrados, que son los propios funcionarios o sea sin que se instrumenten reglas para el consenso.

No hubo una auténtica negociación, porque el llamado a COFE se hizo por mera formalidad, ya que el paquete legal de decretos estaba listo. Las relaciones se cortan y el sindicato de funcionarios del Estado se abstiene de participar en el proceso de reforma.

No se advierte una unidad de mando. La forma de conducir la reforma fue bastante caótica, desordenada y los ritmos fueron desparejos. Algunos jercas se comprometieron buscando resultados de excelencia y otros tan solo se dedicaron a conseguir una disminución drástica de personal.

La disparidad nos señala que en algunos ministerios se fueron mayoritariamente los que manifestaron voluntad de hacerlo, pero en otros el abandono de los puestos se debió a coacciones y amenazas de declararlos excedentarios.

Además la discrecionalidad concedida a los ministros fue muy grande y los acuerdos fueron numéricamente pequeños. La advertencia de que si no se acogían a la reconversión empresarial serían declarados excedentarios, fue moneda común en el Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

Tampoco hubo unanimidad en la utilización de los criterios sobre "cometidos sustantivos" y los que eran "accesorios" (no esenciales), ya que en el Ministerio de Salud Pública se eliminaron funciones sustantivas y con ellas desaparecieron cargos que eran imprescindibles para el sostenimiento de los servicios, como médicos, enfermeras y nutricionistas. Estos son signos inequívocos de la conducción errática de la reforma.

c) Costos y resultados obtenidos.

Si vamos directamente a los costos de la reforma, encontraremos varios componentes. Para retiros incentivados fueron estimados por el CEPRE unos 148 millones de dólares, aunque se tenía previsto inicialmente utilizar unos 105 millones aportados por el BID. Como la cantidad resultó insuficiente, la diferencia de 43 millones de dólares debió asumirse con recursos de rentas generales.

A lo ya citado, debe agregarse un incremento de 18 millones de dólares por incidencia del monto de las jubilaciones de aquellos que se retiraron anticipadamente (respaldado por los arts. 32 y 724 de la Ley Nº 16.736).

Otro componente nada despreciable es el de los costos administrativos de la reforma. El costo de funcionamiento del propio CEPRE que tenía una previsión de 10 millones de dólares, tal vez haya llegado a unos 15 millones. El problema es que no se dieron datos de si esta cifra sería suficiente en el futuro, tampoco del costo adicional por intereses si se recurrió al BID, o si se había obtenido de rentas generales.

Sintetizando, las cifras nos dicen que sin tener en cuenta los intereses respectivos, la reforma llevada a cabo entre los años 1996-1999 tuvo un costo aproximado para el país de 176 millones de dólares.

En otro sentido, la información financiera atestigua que con la supresión de 7407 cargos se generó un monto de 103 millones de dólares en economías. Una parte se designaría para mejorar las inequidades salariales, retribuciones justificadas, premios a los mejor calificados y salarios de cargos gerenciales. Esto podría estimarse en un 60% del total ahorrado, lo que equivaldría a 61.8 millones de dólares. El ahorro neto de todo esto llegaría a 33 millones de dólares, pero debía ir a rentas generales un 30% o 1/3 del total. No se dispone del detalle en un planillado para cotejar números de ministerios y reparticiones para verificar la naturaleza del ahorro.

Para evaluar críticamente los datos aportados por el CEPRE, la diputada Charlone elaboró un informe donde ubica la situación financiera antes y después de la reforma, basándose en idénticos indicadores que el CEPRE al utilizar el IPC a valores constantes. Esto le permite deducir que si tomamos los costos del personal financiados por rentas generales al inicio de la Administración en 1995 y los comparamos con los de 1999 percibimos un incremento de 231 millones de dólares (aunque parte de esa cifra corresponda al CODICEN que esta fuera de la reforma).

En los incisos de la Administración Central en que actuó la reforma, no se dio disminución del costo de personal, pero sí un gasto mayor de 34 millones de dólares, comparado con el anterior ejercicio. Esta discordancia financiera fue explicada por el director del CEPRE aduciendo que más allá de los gastos incluidos en las cifras, había que medir los logros de eficiencia alcanzados en la Administración Central.

Mirando el funcionamiento, la diputada concluye que no se consiguieron los ahorros esperados en materia de personal. Se implementaron otras formas de ingresos a la Administración, no se hicieron contratos de alta especialización y tampoco se volcó lo prometido por las economías a los menguados salarios de muchos funcionarios que mantuvieron sus cargos en la Administración Pública.

Un comentario aparte le merece el "incremento brutal" de personal que se realizó amparándose en la utilización de becas y pasantías. Si bien son cargos de efectividad dudosa, cobran gran importancia porque son estos jóvenes los nuevos sostenedores del sistema. Cada vez más desempeñan cargos con responsabilidad creciente, aunque tienen una categoría bastante inferior a la de un funcionario de carrera y las renovaciones que se hacen superan en muchos casos los márgenes de tiempo legales.

El desorden y el caos siguen campeando en la Administración: no se cumple con la vieja aspiración de COFE de a igual trabajo equivalente retribución; se destruyeron los mandos medios y con ellos carreras funcionales; los sistemas de contabilización de proveedores siguen siendo ineficaces y se producen numerosos atrasos en los pagos y falta cristalinidad en los contratos de arrendamiento.

La reforma en definitiva, había comenzado en forma auspiciosa en su afán de discriminar lo rentable de lo deficitario, pugnar por mayor eficiencia pero los buenos propósitos y los instrumentos utilizados conspiraron contra sus metas.

Los resultados cuantitativamente también fueron magros, el mismo Cr. Ariel Davrieux (Director de la OPP) había calculado que a un ritmo normal de abandono natural de la función pública, que equivalía a un 3% anual (sin nuevas designaciones de funcionarios), 8 mil de ellos habrían dejado de pertenecer a la misma en el Quinquenio. Cifra muy aproximada a la obtenida con la reforma, con costos que van a condicionar financieramente la actuación de las administraciones posteriores.

QUINTA PARTE

CONCLUSIONES

1) GÉNESIS DE LA REFORMA

Existen dos grandes fenómenos que ambientan el surgimiento de las corrientes gerenciales modernas, entre las cuales se encuentra el N.P.M.: la crisis del Estado de Bienestar y la globalización que determinaron procesos económicos y cambios estructurales de los estados de imprevisible alcance. La Reforma del Estado uruguayo no fue en modo alguno ajena a estas transformaciones.

a) Crisis del Estado de Bienestar

Resulta claro destacar que el Estado de Bienestar se había convertido en una carga demasiado gravosa para la economía, cuyo potencial de crecimiento y competitividad padecían los excesivos costos y rigideces impuestas al mercado por medidas protectoras y por la seguridad social organizada estatalmente. Este daño al orden liberal no solo se consideraba en el aspecto económico, sino que tenía también una naturaleza moral. Dirían los detractores que se altera con él los valores comunes, las potencialidades de solidaridad interna de la sociedad civil y los mejores esfuerzos se transforman en acciones inútiles de corporaciones cerradas.

Algunos defensores del Estado de Bienestar admiten que existen razones fundadas para expresar disconformidad con el sistema y ellas tienen que ver con la espiral creciente de demandas hechas al estado de bienestar; a medida que se organizan mejor los grupos de presión, que expresan demandas incompatibles entre sí, activando un proceso autopropulsor de expectativas en aumento, que implica un desplazamiento desde la prevención de la pobreza a la garantía universal del status.

Como consecuencia, el Estado de Bienestar ya no sólo garantiza pautas mínimas de bienestar y seguridad, sino que se le supone proveedor de niveles crecientes de bienestar.

El principio liberal del imperio de la ley y en términos más generales, la protección y el reconocimiento de la esfera privada de vida económica y familiar, impiden que el Estado de Bienestar transgreda, salvo en casos marginales, los límites legales, distribuyendo así beneficios de acuerdo con principios de necesidad manifiesta.

A medida que los responsables de las políticas se ven forzados a tomar en cuenta los imperativos de la economía capitalista, los programas del Estado de Bienestar tienden a ser reactivos más que activos o diferenciados más que integrados, salvo en las circunstancias económicas e institucionales más favorables.

Offe supone que los principales aspectos del Estado de Bienestar en el medio social podrán sólo sostenerse si tienen la capacidad de conducción y coordinación que le permitan presentar sus programas como atractivos, incluso para el sector privado (Offe, K., 1988).

Resulta también relevante destacar como un factor coadyuvante de los cambios, la aceptación creciente del concepto de gobernancia, que es aquel que acepta que existen otros mecanismos y actores que compiten con el gobierno central en la provisión de bienes públicos, así como también resultan útiles para canalizar y responder a las demandas sociales.

Esto supone valorar las instituciones y cuerpos sociales que tienen capacidad para autogestionarse y hacerlo de un modo consciente y voluntario (Calame y Talmant, 1997).

La gobernancia es un concepto que refiere a una forma de conducción más amplia que la realizada por el Estado y el gobierno. En esta situación de pérdida de monopolio del gobierno, surgen tres formas de conducción: la jerárquica, la de mercado y la de redes.*

La conducción jerárquica ha caracterizado al modelo de Estado Weberiano, el que fue ampliamente desarrollado y que es cuestionado como se señaló oportunamente por el N.P.M., entre otras tendencias.

El modelo de mercado introduce su lógica en el ámbito público ampliando el espacio privado con orientación hacia el mercado como mecanismo de conducción social. Plantea la desmonopolización de bienes y servicios, a través de la privatización, la tercerización y la competencia con agencias públicas.

En el modelo de redes, el Estado descentraliza la formulación y prestación de servicios públicos traspasándola a organizaciones autónomas que pueden ser empresas privadas, ONG's, o agencias estatales semi autónomas. En suma, refiere a una forma de conducción social basada en la interacción entre actores privados y públicos que producen un consenso basado en la negociación para actuar coordinadamente.

En síntesis, la gobernancia moderna implica la articulación en la prestación de los servicios públicos de estas tres lógicas organizativas: la de mercado, la de redes y la jerárquico—burocrática. La lógica jerárquica constituye la clave para que el Estado mantenga su autonomía en la articulación de las políticas públicas, evitando los particularismos que conducen al clientelismo.

b) Globalización

Algunos autores suponen que la globalización jugó un papel determinante en la evolución que llevó a las reformas. Se concibe la globalización a partir de la comunicación de alta tecnología, bajos costos de transporte y libre comercio ilimitado, que se supone fundirán el mundo entero en un único mercado. Esto crearía una dura competencia global que afectaría el mercado de trabajo.

Las empresas de los países desarrollados crearán en su comienzo puestos de trabajo más baratos en el extranjero y luego harán lo mismo en sus países originales. Algunos critican esta situación porque la ven como una adaptación hacia abajo.

Hay críticos que dicen que no se trata de sacrificios necesarios para prevenir crisis y afirman que el acotamiento del tiempo de pago de salario en caso de enfermedad, la eliminación de la protección contra el despido, los cortes radicales en todas las prestaciones sociales y el descenso de los salarios pese al aumento de la productividad son injustificables. Los reformadores que actúan bajo el signo de la globalización, son los que impulsan las corrientes gerenciales actuales que se caracterizan por propiciar de distintas maneras, amplios recortes en los gastos del Estado.

Los agentes de la globalización propagan la idea que el modelo europeo y americano de bienestar está agotado y es demasiado caro e ineficiente si se le compara con la transformación de la estructura administrativa y la actividad económica del sector privado a escala mundial (Martin, H.P., 1998).

Los efectos más negativos para quienes cuestionan la globalización son los que tienen que ver con el marcado descenso de los salarios, la disminución de las prestaciones sociales, la proliferación de corrientes gerenciales que propician reformas con la exclusiva finalidad de disminuir los impuestos sobre los beneficios de capital, la aplicación de recortes y el abatimiento de la evasión fiscal.

George Soros (2001), presenta la globalización económica como el "abstracto dominio del dinero", sosteniendo un imperio que tiene un centro de países proveedores de capital y tecnología que se traslada a las regiones de la periferia. Según sus deducciones, hay tres consecuencias básicas de la globalización:

* Marsh en Narbono y Ramos, 2001

- i. Asimetría en el trato financiero brindado a prestamistas y deudores. Los créditos y las inversiones se expanden irresponsablemente y cuando las crisis financieras llegan no hay alivio para los deudores. Keynes tenía el mismo pensamiento al analizar la instalación internacional del patrón oro, en ese caso el ajuste "era compulsivo para el deudor y voluntario para el que facilitaba el crédito" (Keynes, J. M. 1941).
- ii. Cambios estructurales que restan viabilidad a las economías emergentes, produciéndoles problemas de inestabilidad.
- iii. Los estados- nación pierden el control de sus funciones económicas, lo que se traduce en fracaso y frustración política para sus líderes y electores (Soros, G., 2001).

Por su parte, los defensores de la globalización y la Nueva Gerencia Pública no se quedaron atrás en cuanto a sus cuestionamientos al modelo burocrático estatal y que tienen que ver con:

- a) Dificultades provenientes de la elevación del déficit fiscal y los suscitados por el endeudamiento interno y externo, los cuales impulsan a considerar la posibilidad de reducir el tamaño y el costo del Estado.
- b) Creciente insatisfacción de numerosos ciudadanos respecto al sector público, derivada del peso del Estado que perciben como originada en la inadecuación en los procesos de gestión.
- c) Variaciones considerables en las expectativas y demandas de la ciudadanía vinculadas con el aumento de las tendencias individualistas y materialistas que aumentan las presiones para que los servicios públicos se adecuen mejor a las diversidades actuales, condenando la excesiva homogeneidad y la ausencia de libertad para elegir, que eran características del estado de bienestar.
- d) Exigencias democratizadoras que entienden que existe una injustificable verticalidad en la estructura jerárquica estatal, a la vez que se advierten carencias respecto a la cristalinidad de sus acciones.
- e) Notable crecimiento de los gobiernos supranacionales y regionales que exigen a los Estados miembros adaptaciones en sus estructuras y funcionamientos operativos.
- f) Los cambios tecnológicos, particularmente los que tienen que ver con el área de la informática, cuya utilización de productos afecta todas las actividades humanas y tiene repercusiones sociales, políticas y económicas.

La construcción del mercado de la información cambió la forma de trabajar. Se generaron ofertas y oportunidades para personas y organizaciones desde remotas localidades rurales, a zonas urbanas deseosas de bienes y servicios. Los medios informáticos modificaron la forma de planificar las orientaciones financieras, aceleraron las operaciones bancarias, diversificaron las líneas para la obtención de créditos y agilitaron en general todas las transacciones comerciales nacionales e internacionales.

c) Generaciones de reformas

Oszlack decía que habían distintas formas de acompañar los cambios de la globalización. Hablaba del surgimiento de una primera generación de reformas que tuvo como prioridad vastos programas de privatizaciones y objetivos puramente fiscales que no consiguieron la eficacia ni la eficiencia administrativa.

Habría que pensar en una segunda generación de reformas que procuren modificar normas y mecanismos, que gradualmente sustituyan los controles ineficaces por evaluaciones centradas en resultados. Además la asignación de recursos debe guiarse por objetivos, productos y metas acordadas y verificables, en lugar de hacerlo por la automaticidad de los gastos comprometidos, o sea por la simple reproducción presupuestaria. En su aplicación práctica este principio bien instituido ha abierto camino a los contratos de gestión. (Oszlak, 1999).

Dichas reformas deberán atender una incorporación selectiva de ciertas prácticas propias de una orientación empresarial, tales como la recuperación de costos en los servicios, aplicando principios propios de marketing institucional.

Otro aspecto sería mejorar el servicio dado al cliente, en su variada condición de usuario, contribuyente y beneficiario, con acciones de reconstitución y desburocratización de los procesos, además de una capacitación profunda de los funcionarios. (Oszlack, 1999).

II) UN PUENTE ENTRE MODELOS

Aquí se evalúa críticamente el pasaje del modelo burocrático tradicional al emergente, que adopta como cuerpo doctrinario las bases del pensamiento gerencial de la Nueva Gerencia Pública.

a) Motivos del cambio

El modelo burocrático tradicional vino a sustituir al "spoiled system" (sistema corruptible). Esta forma de administración que duró siglos, se fundaba en la sumisión absoluta a las voluntades de las jerarquías y presentaba fallas evidentes como la duplicidad de funciones, superposición de cargos, inestabilidad laboral, venta de puestos públicos, manipulación, favoritismo y prebendas fiscales para quienes detentaban cargos de importancia en la administración.

Por su parte, el modelo burocrático tradicional viene a ser una administración bajo control del liderazgo político, basado en una estricta jerarquía sostenida en un sistema piramidal, con un personal puramente neutral, motivado exclusivamente por el interés público y el servicio político.

Teóricamente tuvo sus inicios en el siglo XIX, se consolidó con el modelo ideado por Max Weber y llegó a formalizarse en el período 1890-1920. El pensador alemán estableció los principios de la Burocracia: servicios definidos, protección de funcionarios por estatuto, jerarquía de funciones, racionalidad administrativa, reglamentación de ingresos, control del trabajo realizado y régimen fundado de ascensos.

El modelo burocrático tradicional no pudo escapar a numerosas críticas. Sus estructuras jerarquizadas pueden presentar un buen sistema de control, pero carecen de movilidad; presentan un trabajo demasiado estandarizado y no garantizan la responsabilidad funcional.

La más duras objeciones provinieron del Public Choice. Esta teoría plantea que la burocracia restringe la libertad del individuo, no asume a cabalidad los riesgos en sus decisiones y es incapaz de crear un sistema de incentivos y recompensas como lo ha hecho la economía de mercado.

b) Ubicación del N.P.M. y razones de su aceptación

Fue durante la década del 80 y comienzos de la del 90 que se pudo constatar un nuevo acercamiento del gerenciamiento al sector público, como firme respuesta a los elementos inadecuados que sostenía el modelo burocrático tradicional de administración.

Algunos autores suponen que esta aproximación puede aliviar algunos de los problemas del modelo anterior, pero no por ello significaría dramáticos cambios en la forma general en la que el sector público opera.

Otros con un análisis más vinculado a factores políticos, suponen que el cambio que promueve el N.P.M. sí es una transformación profunda y trascendente del modelo anterior.*

Entre las condiciones que se supone precipitaron el advenimiento del N.P.M. se incluyen:

- i. Cambios producidos en el nivel de ingresos y de la distribución de la riqueza, que determinan cambios importantes en la voluntad del electorado tradicional.

* La más adecuada interpretación del triunfo del N.P.M. es aquella que intenta una respuesta a determinadas condiciones económicas y sociales provenientes de largos períodos de paz, con un crecimiento constante de beneficios en el sector privado, que restan importancia a la acción estatal (Hood, 1990).

- ii. Una mayor conciencia popular en cuanto al mejor cuidado de los gastos y la inversión pública.
- iii. Finalización de un período de crecimiento económico de larga duración, que operó un claro quiebre de barreras entre lo público y lo privado.

El advenimiento del N.P.M. marca una importante diferencia con respecto a reformas anteriores. Tanto en la teoría general así como en la práctica usual, este modelo iba más allá de un interés exclusivamente centrado en abatir costos.

Por otra parte, la Nueva Gerencia Pública pretende abolir de a poco todo el modelo burocrático tradicional e implica una auténtica transformación del sector público y un señalado cambio de las relaciones del gobierno con la sociedad civil.

c) Vinculación entre paradigmas

Al elaborar una comparación de los objetivos generales de la Reforma del Estado uruguayo, con las grandes tendencias internacionales del N.P.M. (a los cuales adjudica Hood significativa importancia en su sugestivo estudio sobre la consolidación de esta tendencia gerencial); percibimos que las similitudes entre ambos modelos no son en modo alguno casuales.

Hood alude a los variados intentos de disminuir o revertir el crecimiento del Estado, en términos de gasto público y estructura gerencial superior. Esto coincide claramente con las disposiciones generales del CEPRE, que se encaminó en un principio a la reducción del número de agencias estatales y particularmente de aquellas que resultaban deficitarias.

Se observan coincidencias entre los objetivos del CEPRE y los postulados del N.P.M., en cuanto a las iniciativas para superar el déficit fiscal estructural y generar mayor ahorro público y contribuir dentro de lo posible, a obtener la estabilización de precios.

También comparten la meta de alcanzar la estabilidad macroeconómica y la reducción de la inflación, mediante el abatimiento de los déficit presupuestarios y conseguir fondos que contribuyan a financiar las necesidades reales de inversión en la economía.

En las dos propuestas se trata de modificar las formas de intervención del Estado en la economía, haciendo más eficaz su acción reguladora y de control, mejorando la calidad y eficiencia de los servicios públicos, garantizando el acceso equitativo de la población a dichos servicios y regulando adecuadamente los que son ejecutados por el sector privado.

Ambos paradigmas intentan modernizar la gestión del sector público a través de cambios en: formas de producción, descentralización real y tercerización de actividades, relación con la ciudadanía a través de la mejora de calidad de servicios, atención al usuario, relaciones con el personal, fortalecimiento de los recursos humanos, cambios en el estilo de gestión y programación, así como ejecución presupuestal y financiera.

Las coincidencias teóricas señaladas, se advierten en la práctica a través de diversos factores, que tienen que ver con la reconstrucción de la administración pública a partir de la redefinición de sus cometidos sustantivos y de apoyo, así como de adecuación de la estructura organizacional de acuerdo a estas definiciones.

Otro elemento tiene relación con la creación de mecanismos de reinserción en el mercado laboral de personal declarado disponible por reestructura o "excedentario" y el fortalecimiento de la capacitación de los funcionarios que permanezcan en la función pública.

La incorporación de mecanismos de evaluación y premios por desempeño es otro de los factores mencionados y concomitantemente con ello, un sistema de alta especialización para fortalecer las

capacidades gerenciales de los funcionarios encargados de la toma de decisiones. Esto sería impracticable sino se establecen estándares explícitos y fórmulas de medición del desempeño.

La especialización gerencial está en la cúspide de todo el proceso de reforma contenido en el N.P.M. y también compromete al énfasis puesto en el output de controles. Se espera que los recursos financieros que se vuelquen en las áreas de desempeño siempre tendrán un retorno asegurado, al procurar incentivar el logro claro de resultados por sobre los procedimientos.

Algunos autores hacen notar que el N.P.M., a diferencia del modelo burocrático tradicional, pone un mayor acento en actuar con disciplina fiscal, así como una mayor prudencia en la utilización de recursos financieros. Se valora este fenómeno como un corte directo sobre gastos innecesarios y el fin de una docilidad excesiva sobre aquellos gastos injustificados (Hood, 1990).

La aplicación práctica de las bases doctrinales de la teoría tuvo en nuestro país dos grandes fases. En la primera se llevó a cabo una supresión de Unidades Ejecutoras en la Administración Central, a lo que siguió una declaración de funcionarios excedentes a la vez que se daban incentivos y estímulos para el retiro voluntario de la actividad pública. Lo realizado coincide con lo que se conoce dentro del N.P.M. como "Estrategia Central".

Allí se establecen los principales propósitos de cambio para los organismos y sistemas públicos. Se trata de suprimir las actividades irrelevantes o deficitarias del Estado, a la vez que se evitan la existencia de propósitos múltiples o contradictorios que tiene la Administración Pública.

La segunda fase se concentró en mejorar la situación de las personas involucradas en la acción estatal y estaba dirigida hacia los funcionarios públicos y los ciudadanos usuarios de los servicios públicos ("estrategia del cliente"), abarcando a su vez la relación existente entre ellos. Se dejaba constancia que el éxito de tal empresa estaba cifrado en el grado de compromiso asumido y del liderazgo que asumieran los jefes de la administración pública.

En suma, con respecto a la vinculación entre el N.P.M. y la reforma impulsada por el CEPRE, ambos comparten la intención de efectuar cambios relevantes en la consideración de los outputs, midiendo los niveles de desempeño, a la vez que se producen alteraciones visibles respecto a los inputs administrativos, como también lo relacionado con la selección de personal, así como la celebración de contratos laborales.

Otra coincidencia relevante es la que tiene relación con las transformaciones en el alcance y finalidad de las agencias gubernamentales, centrándose en los cometidos esenciales del Estado, de forma de optimizar el uso de los recursos de los contribuyentes.

Se verifica asimismo la relación con la corriente doctrinal del N.P.M., en cuanto se tiende a modificar las relaciones entre los gerentes o las Direcciones de las Unidades Ejecutoras con los líderes políticos, desde que los primeros han venido asumiendo con mayor rigor la especialización y el rendimiento por resultados. Esto tiende a evitar el clientelismo político, profesionalizando la actividad estatal.

III) SÍNTESIS

Tal como se planteara en la hipótesis principal al inicio de este trabajo, la reforma administrativa del segundo gobierno de Sanguinetti con las características específicas del Estado uruguayo –sus tiempos y estilos– se encuadra dentro del modelo del Nuevo Gerenciamiento Público.

El paradigma de la Nueva Gestión Pública, así como las acciones llevadas adelante por el CEPRE coinciden fundamentalmente en los siguientes cinco postulados:

- i. Introducción del modelo y de la práctica del gerenciamiento privado en el ámbito estatal.
- ii. Traspaso de funciones y actividades a organizaciones privadas y del tercer sector.*
- iii. Mayor autonomía de gestión para las organizaciones públicas.
- iv. Nuevos casos de descentralización administrativa.
- v. Concentración de la Administración Central en funciones de elaboración de políticas, regulación y control.

El N.P.M. aparece en los hechos, como difícil de implementar, puesto que presenta nuevas exigencias al rol del Estado. Dicho modelo plantea despolitizar la gestión del Estado y dotarla de criterios técnico—profesionales del gerenciamiento privado. Sin embargo, los mecanismos que utiliza generan nuevos espacios de politización en cuanto se amplían los ámbitos de relacionamiento de organizaciones y empresas privadas con el Estado que los contrata, regula y controla.

Esto supone nuevos desafíos y riesgos para la gestión pública, por ejemplo, se pueden contratar servicios para el Estado a través de acciones de tipo particularistas. Por otra parte, el Estado sigue siendo el responsable del cumplimiento de los servicios públicos aunque su prestación la realicen otros actores. Esta mayor complejidad aumenta el riesgo de superposiciones y ausencia de coordinación.

La transferencia de actividades y servicios públicos a organizaciones privadas plantea la necesidad de ampliar la capacidad técnica de administración del Estado para orientar al sistema en aras del bien común. Esta función no puede ser abandonada por el Estado puesto que tiene la legitimidad para expresar el interés general, actuar en consecuencia y rendir cuentas cuando corresponda.

La reforma administrativa del Estado uruguayo, siguiendo los principios del N.P.M., introdujo la lógica gerencial en los servicios públicos a través de la reducción de unidades organizativas (eliminación de Unidades Ejecutoras), la disminución de personal y la transferencia de funciones a empresas privadas y organizaciones del Tercer Sector.

De acuerdo con el modelo de la Nueva Gerencia Pública, no se avanzó significativamente en la construcción de la capacidad del Estado para conducir y garantizar el cumplimiento de los servicios públicos. Dicha construcción pasa por tener un conjunto de funcionarios públicos que articulen sus intereses con los representantes políticos y con los de la ciudadanía en su conjunto.

Como se mencionó anteriormente, la reforma avanzó en el proceso de reestructura organizativa, la cual se tradujo en una disminución de Unidades Ejecutoras como de funcionarios públicos. Sin embargo, esto no produjo una reducción del gasto público de la Administración Central con relación al PBI.

* Organizaciones del Tercer Sector: ONG y Personas Públicas no Estatales. (Narbondy y Ramos, 2002)

Las transferencias de funciones y actividades públicas al mercado no han producido en nuestro país una disminución del gasto de la Administración Central. Se mantiene la importancia del gasto público en la economía, aumentando y diversificando el número de organizaciones que dependen del mismo.

Las transformaciones de los últimos años en el Estado no significan sólo una reducción del tamaño y de las actividades, antes bien: un cambio en la manera de realizar las tareas. Este desafío deviene en revalorizar el rol del aparato estatal y de la clásica organización burocrático—jerárquica.

El Estado deberá concentrarse en la función directriz de un sistema complejo en el cual los servicios públicos estarán a cargo de diversas organizaciones con intereses y racionalidades diferentes. Por tanto, el Estado necesita fortalecer un cuerpo de funcionarios coherente, disciplinado y neutral frente a los intereses particulares y que esté sometido al control político y legal.

La reforma de la Administración Central no trató solamente de reducir el aparato estatal, sino que intentó —además de reestructurarlo— dotarlo de la capacidad adecuada a su nuevo rol. Se fortaleció la capacidad de control del uso de los recursos financieros por medio de indicadores cuantitativos de resultados.

El control financiero no es suficiente para avanzar en la construcción del nuevo rol del Estado. Para lo cual es fundamental la reorganización de la gestión de los recursos humanos. Y justamente, en este aspecto es donde surge la mayor debilidad de esta reforma.

En la gestión de personal se introduce la función de alta especialización de tipo gerencial y se modifican algunos aspectos de la carrera administrativa. Sin embargo, se mantiene la informalidad y discrecionalidad características de las últimas décadas.

Sin el desarrollo de un sistema de personal que garantice la carrera administrativa, se corre el riesgo que el Estado pierda la capacidad de brindar servicios públicos con equidad. La transferencia de servicios públicos al mercado aumenta el relacionamiento de la administración pública con la sociedad civil. Por tanto, esta situación debe acompañarse del fortalecimiento del aparato estatal y de su capacidad específica para garantizar equidad en la prestación de los servicios, sin perder autonomía.

La idea del nuevo rol estatal se basa, además, en la relación que el Estado debería tener con el mercado. Estado y mercado son generadores de orden social y poseen un potencial que los capacita para reemplazarse mutuamente, en buena medida. Dicho de otro modo, el Estado en un extremo, puede desplazar al mercado integralmente y, en el otro extremo, puede limitarse a desempeñar los roles de juez y gendarme, dejando al mercado el resto de las actividades.

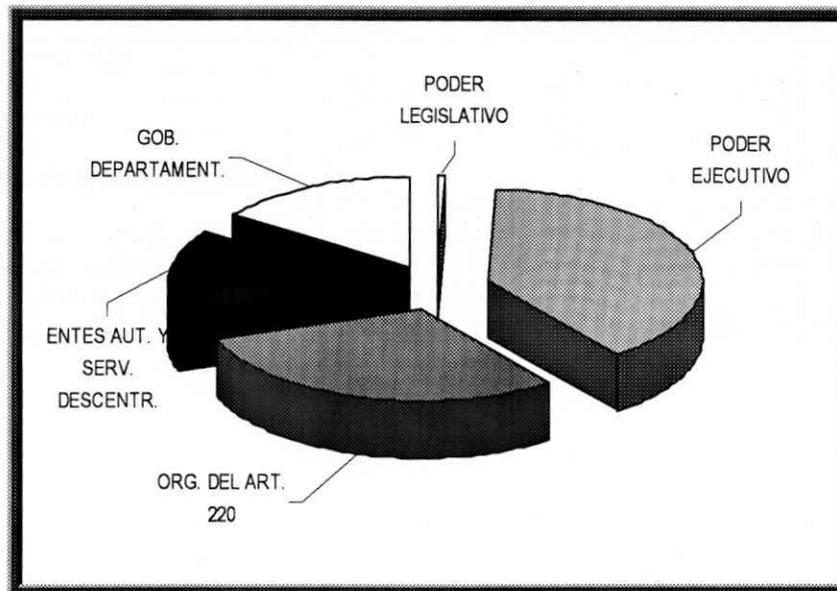
El punto de equilibrio —al mejor estilo de los filósofos griegos— se situaría en un punto intermedio entre los extremos, atribuyéndole al Estado tres funciones básicas: la de regulador, habilitador y compensador. Regulador de los agentes privados que operan en el mercado. Habilitador de la dinámica productiva y compensador de los sectores desamparados.

En suma, se trata de un nuevo rol del Estado con intervenciones inteligentes, restándole importancia al tamaño del mismo (el cual sería un problema de segundo orden en nuestro país), que sea capaz de regular, habilitar y compensar equitativamente y en justa medida.

ANEXO

TOTAL DE CARGOS PUBLICOS OCUPADOS AL 30/06/2003

ORGANO	CANTIDADES
PODER LEGISLATIVO	1.517
PODER EJECUTIVO	91.230
ORGANISMOS DEL ART. 220	69.952
ENTES AUTONOMOS Y SERVICIOS DESCENTRALIZADOS	33.441
GOBIERNOS DEPARTAMENTALES	35.744
TOTAL CARGOS PUBLICOS	231.884



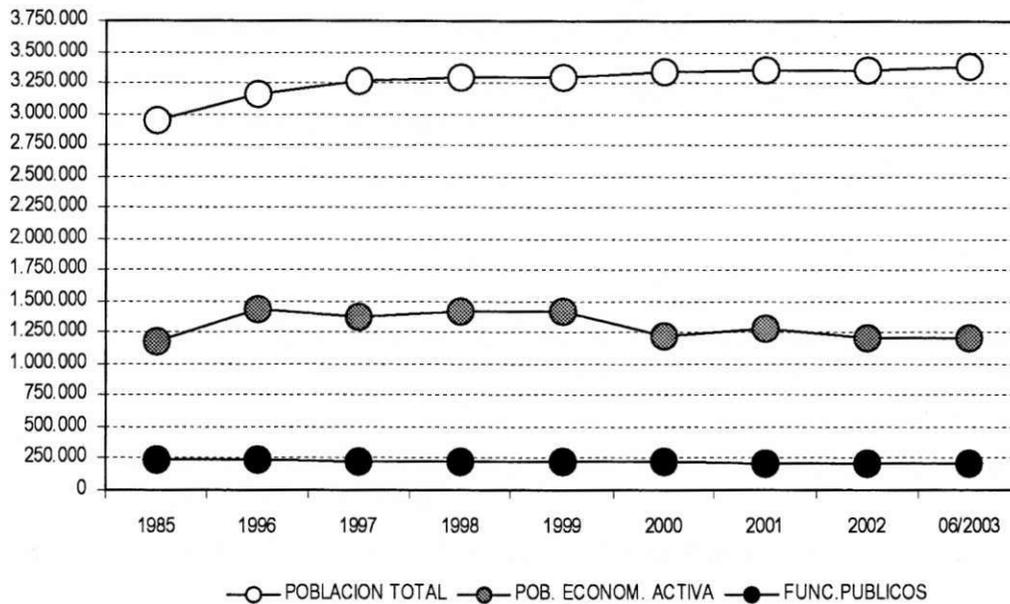
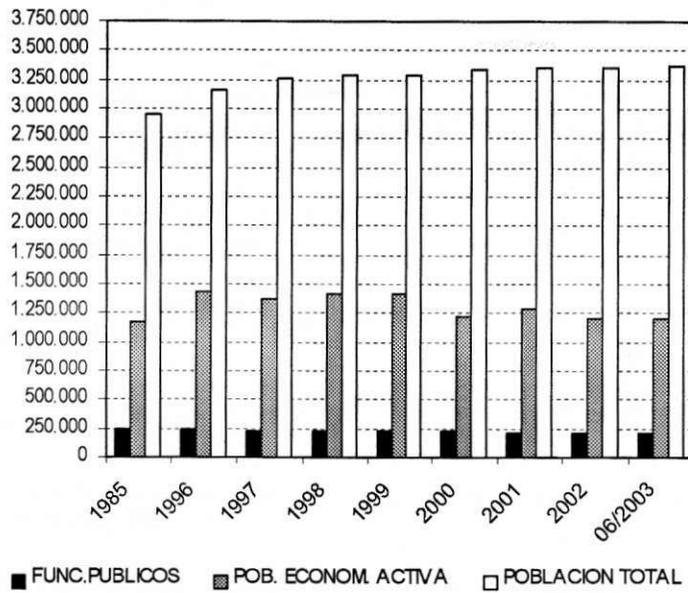
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS

ORGANISMO	AL 01/03/1985	1993	AL 31/12/1996	AL 31/12/1997	AL 31/12/1998	AL 30/11/1999
PODER LEGISLATIVO	791	1.835	1.546 ^a	1.540 ^a	1.539 ^a	1.530 ^a
PODER EJECUTIVO	106.660	104.688	97.900	95.642	92.394	91.318
ORGANISMOS DEL ART.220	64.336	86.264	73.752	73.589 ^b	75.058 ^b	70.017 ^b
ENTES AUT. Y SERV. DESCENT.	55.973	43.846	43.984	39.881 ^c	39.362 ^c	38.627 ^c
GOBIERNOS DEPARTAMENTALES	34.748	37.629	38.022	38.140	38.546 ^d	38.959 ^d
TOTALES	262.508	274.262	255.204	248.792	246.899	240.451

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS
INCISOS DEL ART. 220 DE LA CONSTITUCIÓN

ORGANISMO	AL 01/03/1985	1993	AL 31/12/1996	AL 31/12/1997	AL 31/12/1998	AL 30/11/1999
Ex Ministerio de Justicia	3.246					
Poder Judicial	559	3.722	3.789	3.932	3.981	4.013
Tribunal de Cuentas	358	433	362	367	369	365
Corte Electoral	1.594	1.157	1.235	1.195	1.164	1.143
Tribunal de lo Contencioso Administrativo		88	86	99	100	96
A.N.E.P.	41.871	57.514	52.304	52.304	54.089	49.060
Universidad de la República	10.344	13.262	11.490	11.600	11.752	11.571
Instituto Nacional del Menor		4.403	4.486	4.092	3.603	3.769
Banco de Previsión Social(a)	6.364	5.685				
TOTAL	64.336	86.264	73.752	73.589	75.058	70.017

COMPARATIVO ENTRE POBLACIÓN TOTAL, POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA Y FUNCIONARIOS PÚBLICOS



DATOS PROPORCIONADOS POR LA ONSC, 2004.

BIBLIOGRAFÍA

- ▶ Barker, Jod: "Paradigms: The business of discovering the future". (N. York, Harpers Business, 1992).
- ▶ Barrán, José Pedro y Nahum, Benjamín: "El problema nacional y el Estado: Un marco histórico". (En: "La crisis uruguaya y el problema nacional". Montevideo, CINVE - Banda Oriental, 1984).
- ▶ Barzelay, Michael-Babak, Armajani: "Breaking through Bureaucracy". (Berkeley, University of California Press, 1992).
- ▶ Block, Peter: "Stewardship: Choosing service over self-interest". (S. Francisco, Berret-Koehler, 1993).
- ▶ Bridges, William: "Transition: Making sense of life's changes". (Reading, Massachusetts, Addison-Wesley, 1980).
- ▶ Caetano, Gerardo y Rilla, José: "El Uruguay del siglo XX". (Montevideo, CINVE - Banda Oriental, 2003).
- ▶ Calame, P., Talmant, A.: "L'Etat au coeur". (París, Desclée de Boover, 1997).
- ▶ CIDE: "Informe sobre administración pública". (Montevideo, Instituto Nacional del Libro, 1964).
- ▶ Davies, Howard: "Fighting Leviathan: Building social markets that work". (Londres, Social Market Foundation, 1982).
- ▶ Day, P. R., Klein, R.: "Accountabilities". (Londres, Tavistok, 1987).
- ▶ Dertouzos, Michael: "¿Qué será? ¿Cómo cambiaremos nuestras vidas? El nuevo mundo de la informática". (Barcelona, Planeta, 1997).
- ▶ Donahue, John: "The privatization decision". (N. York, Basic Books, 1980).
- ▶ Dunleavy, Patrick: "Democracy, Bureaucracy and Public Choice. Economic explanations of political science". (Londres, Harvester Wheatsheaf, 1999).
- ▶ Dunleavy: "Political behavior: Institutional and experimental approaches". (En: Goodwin, Robert / Klingemann, Hans Dieter: "A New Handbook of Political Science". N. York, Oxford, University Press, 1996).
- ▶ Dunsire, A.: "Administrative theory in the 1980's: a viewpoint". (En Public Administration, vol.73, Spring).
- ▶ Evans, Rowland: "The Reagan Revolution". (N. York, Dutton, 1981).
- ▶ Freund, Julien: "Sociología de Max Weber". (Barcelona, Península, 1983).
- ▶ Friedman, Milton: "Libertad de elegir hacia un nuevo liberalismo económico". (Barcelona, Grijalbo, 1980).

- ▶ Goldsworthy, Diana: "Setting up next steps". (Londres, Her Majesty's Stationary Office, 1991).
- ▶ Gore, Albert: "Un gobierno más efectivo y menos costoso". (México, Edamex, 1994).
- ▶ Hayek, Friederich: "Individualism and economic order". (Chicago, University Press, 1948).
- ▶ Hobsbawn, Eric: "Historia del Siglo XX: 1914-1991". (Barcelona, Crítica, 1999).
- ▶ Hood, Christopher: "A Public Management for all seasons". (En Public Administration vol.69, 1990).
- ▶ Hood, Ch./ Dunleavy, P.: "From old Public Administration to New Public Management.". (En Public Money and Management, July-Sept. 1999).
- ▶ Hughes, Owen: "Public Management and Administration". (Nueva York, The Mac Millan Press, 1994).
- ▶ Jacobs, Robert: "Real time strategic change: How to involve an entire organization in fast and far reaching change". (S. Francisco, Berret-Koehler, 1994).
- ▶ Kettle, Donald: "Sharing power: Public governance and private markets". (Washington, Brookings's Institution, 1993).
- ▶ Keynes, John Maynard: "Post-war Currency Policy", September 8, 1941, reproducido en "The collected Writings of J. M. Keynes". (Macmillan/Cambridge University Press, 1980).
- ▶ Koonz, Harold/ Heinz, Weihrich: "Administración, una perspectiva global". (México, Mc Graw-Hill, 1998).
- ▶ Lawrence, P.: "The trumpet shall sound". (Londres, Mc Gibbon and Kee, 1968).
- ▶ Lechner, Frank/ Boll, John: "The globalization". (Blakewell, Nassach, 2000).
- ▶ Ley de Presupuesto Nacional, N° 16.736 del 5 de enero de 1996 (Página Web: www.parlamento.gub.uy/Leyes/Ley16736.htm)
- ▶ Martin, Hans-Peter: "La trampa de la globalización: El Ataque contra la Democracia y el Estado de Bienestar". (Madrid, Santillana, 1998).
- ▶ Mayntz, R.: "Sociología de la Administración Pública". (Madrid, Alianza, 1985).
- ▶ Narbondo, P. y Ramos, C.: "Reforma administrativa y capacidad estatal de conducción". (En Calame, P. y Talmant, A. "Con el Estado en el corazón". Montevideo, Trilce, 2001).
- ▶ Narbondo, P. y Ramos, C.: "La reforma de la administración Central en el segundo gobierno de Sanguinetti: realizaciones y déficit de un enfoque gerencialista". (En: "Uruguay: La reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada". Montevideo, Banda Oriental - ICP, 2002).
- ▶ Offe, Klaus: "Contradicciones del Estado de Bienestar". (Madrid, Alianza, 1988).
- ▶ OPP-CEPRE: "La Reforma Administrativa del Estado". (Montevideo, OPP, 1998).

- ▶ Osborne, David /Gaebler, Ted: "Un nuevo modelo de gobierno". (México, Gernika, 1994)
- ▶ Oszlac, Oscar: "Diagnóstico de la Administración Pública". (Montevideo, Instituto Nacional del Libro, 1972).
- ▶ Oszlac, Oscar: "El desafío de la segunda Reforma del Estado". (En Nueva Sociedad , Nro. 160, 1995).
- ▶ Peters Thomas: "In search of excellence". (N. York, Harpers & Row, 1997).
- ▶ Peters, Guy: "La política de la Burocracia". (México, FCE, 1999).
- ▶ Peters, Guy: "Public Policy and Administration, old and new". (En Goodwin, Robert/ Klingemann, Hans Dieter: "A New Handbook of Political Science". N. York, Oxford University Press, 1996).
- ▶ Peters, Thomas: "La gerencia liberadora" (Bs. As., Atlántida, 1997).
- ▶ Pollitt, Chris: "Managerialism and the public services the Anglo- American experience". (Oxford, Blackwell, 1990).
- ▶ Sanchez, J (Coord.): "Modernización del Estado en Uruguay". (Montevideo, MEFF-OPP, 1995).
- ▶ Soros, George: "Reforming Global Capitalism". (N. York, Public Affairs, 2001).
- ▶ Waldo, Dwight: "Administración Pública: la función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos". (México, Trillas, 1967).