

**LA ECONOMIA POLITICA DE LA REFORMA DEL SERVICIO CIVIL
EN URUGUAY: LOS AÑOS 90**

**Fernando Filgueira
Blanca Heredia
Pedro Narbondo
Conrado Ramos**

Octubre 2002

**Documento preparado para la Red de Gestión y Transparencia del Diálogo Regional de
Política del Banco Interamericano de Desarrollo**

Introducción

Durante los años 90 y al igual que muchos otros países latinoamericanos, Uruguay emprende un conjunto de reformas orientadas a mejorar la estructura y funcionamiento de su aparato estatal. Como parte de ese proceso general de modernización estatal, gobierno introduce, hacia mediados de la década, reformas dirigidas específicamente a incrementar la eficiencia, eficacia y responsabilidad de los funcionarios públicos.

La reforma del servicio civil uruguayo comparte rasgos importantes con muchos de los experimentos reformistas recientes sobre esta materia en la región. La mayor similitud tiene que ver con la orientación y objetivos generales del proceso de reforma. El modelo de cambio global adoptado en Uruguay es prácticamente el mismo que adoptan el grueso de los países latinoamericanos durante ese mismo periodo. Un modelo de reforma administrativa inspirado en el nuevo gerencialismo cuyos dos objetivos centrales son: primero, acotar el tamaño y peso presupuestal del aparato estatal y, segundo, flexibilizar y profesionalizar a la función pública.

El caso uruguayo presenta también, sin embargo, algunas particularidades notables que lo distinguen y distancian del resto de los países de la región. Destacan, a este respecto, las diferencias en lo que hace al punto de partida del proceso de cambio. A diferencia de muchos otros países latinoamericanos, Uruguay cuenta con un aparato estatal en el cual la centralidad del clientelismo no se tradujo en la conformación de un estado pequeño, débil, corrupto y excluyente. El uruguayo, si bien fuertemente clientelar, ha sido históricamente y sigue, en buena medida siendo, un estado grande e inclusivo, dotado de bolsones de profesionalismo y eficacia lo suficientemente importantes como para asegurar la provisión continua y regular de bienes públicos a la mayoría de la población. Estos elementos hacen al estado uruguayo un ente bastante atípico dentro del contexto regional y resultan fundamentales para entender muchas de las peculiaridades tanto técnicas como políticas del proceso de reforma de la función pública en el país.

Este trabajo analiza desde una perspectiva de economía política la reforma del servicio civil uruguayo iniciada a mediados de los años 90. El documento examina la lógica política del proceso reformista en su conjunto y evalúa el impacto relativo de distintos tipos de factores –estructurales, ideológicos y estratégicos- en el desarrollo de sus diferentes elementos y fases –inicio, diseño, implementación formal e instrumentación práctica. El objetivo último del trabajo consiste en avanzar, a través del estudio empírico del caso uruguayo, en la identificación comparativa de los principales obstáculos, así como de los factores críticos de éxito de este tipo de reformas desde un punto de vista político.

RARA AVIS: EL ESTADO URUGUAYO EN PERSPECTIVA COMPARADA

El estado uruguayo pertenece a una raza peculiar de estados en América Latina. Uruguay cuenta con un aparato estatal grande, cargado de funciones y de funcionarios, más parecido en estructura y tamaño al de los países desarrollados que al de la mayoría de los países latinoamericanos. Durante el siglo XX, ese estado logró dejar su huella en los rincones más recónditos del país y lo hizo con la profundidad legal, social y económica de una entidad omnipresente en la vida de los uruguayos. No estamos hablando, por tanto, del típico estado raquítrico y depredador característico de buena parte de la región. El uruguayo ha sido históricamente un tipo de estado distinto; un estado con importantes

bolsones de eficacia y eficiencia capaz de proveer de forma regular bienes públicos a la mayoría de la población.

Un estado grande

El tamaño del empleo público y el peso del sector público en Uruguay es superior a todos los países latinoamericanos, con la posibles excepciones de Cuba y Panamá, y solo levemente inferior al promedio de los países desarrollados. En efecto, Uruguay se distingue en la región por presentar el mayor número de funcionarios sobre la población total, activa y ocupada. Estas cifras eran, por lo demás, todavía más altas hace una década.

Cuadro 1
Tamaño y costo de la nómina del gobierno

PAÍSES	Personal público/pob	Personal público/PEA	Nómina sector público /gasto público total
Argentina	4.9	11.7	37.8
Brasil	3.3	7.5	38.3
Chile	2.5	6.3	...
México	4.8	12	44.6
<i>Uruguay</i>	6.8	18.1	32.1
Prom. LA	3.88	9.38	40.23
Canadá	4	8.4	10
EU	7.1	14.7	8
Francia	7	15.6	16
España	...	10.2	11
Prom. Desarrollados	6.03	12.23	11.25

Fuente: Carlson y Payne, 2001; WDI, 2001; y IMD, 2000; OPP, 2000.

En Uruguay, la nómina del sector público absorbe el 32.1% del gasto público total. Si se consideraran sólo los salarios del gobierno central (quedan fuera la Intendencias Municipales y algunos entes descentralizados), la proporción del gasto salarial de la Administración Central sobre el gasto total de esta misma administración asciende a aproximadamente el 37%. El costo de la nómina del sector público en su conjunto puede no parecer tan alta. Sin embargo debe considerarse que ello responde, en parte, a la inmensa proporción del gasto público total que se destina a la seguridad social. Si establecemos la relación entre inversión pública y nómina, observamos que el gasto en inversión sobre el gasto de funcionamiento no alcanza al 8%.

Cuadro 2
Gasto e ingresos públicos, 1998

PAÍSES	Gasto público total/PIB	Ingresos trib/ PIB
	1998	1998
Argentina	18.39	16.11
Brasil	42.06	19.80
Chile	20.31	20.82
México	19.95	15.31
Uruguay	36.20	28.10
Prom. LA	25.18	18.01
Canadá	48.75	37.46
EU	32.6	28.33
Francia	54.1	45.239
España	42.9	34.16
Prom. Desarrollados	44.59	36.30
Prom. Países ingresos medios-altos	22.8	21.1

Fuente: Carlson y Paine, 2001 y WDI, 2001.* año 2000

El gasto gubernamental en Uruguay no es particularmente bajo. Su estructura, sin embargo, es muy rígida dado que el grueso del presupuesto se destina al pago de seguridad social y al pago de deuda. La nómina es uno de los pocos renglones susceptibles de ser modificados.

Eficiencia, calidad y confianza

La mayor debilidad del aparato estatal y del sistema de personal gubernamental en Uruguay es la ineficiencia. Esta, a diferencia de otros países latinoamericanos, tiene más que ver, sin embargo, con el deficiente desempeño de los funcionarios que con la baja calidad de su perfil profesional. La baja productividad del personal responde tanto a aspectos de cultura organizacional, doble empleo y baja aplicación al trabajo como, muy particularmente, al hecho que muchos profesionales se desempeñan en funciones y puestos que poco tienen que ver con sus conocimientos específicos.

La falta de adecuación entre funciones y competencias ha impactado muy negativamente la eficiencia del gasto público. Este problema resulta particularmente agudo en los niveles medios. La existencia de prácticas clientelares y discrecionales alimentan y reproducen las inconsistencias entre cargo, función, escalafón y remuneración debilitando, con ello, la carrera funcionarial, el sistema de incentivos, concursos y contralores que debieran ser el apoyo de un esquema eficiente de control de personal. La figura del titular de la Unidad Ejecutora como último cargo de confianza político, representa el nodo esencial del vínculo patrimonialista entre partidos y burocracia en Uruguay. No resulta por ello razonable la elección de este nivel jerárquico como el nivel de operación central de la reforma. Volveremos sobre este punto más adelante.

A pesar de estos problemas, el estado uruguayo ha gozado históricamente y sigue gozando hasta la fecha de niveles inusualmente altos de apoyo entre la población.

CUADRO 3 Confianza en el estado

Opiniones sobre administración y educación pública	Uruguay	Países de ALyC con un PIB per cápita superior a los 6700 dólares
% de personas que declaran alta a moderada confianza en la administración pública.	47.3	36.1
% de personas que declaran alta a moderada confianza en la educación primaria pública	77.2	61.5
% de personas que declaran alta a moderada confianza en la educación secundaria pública	68.0	58.4

Fuente: Carlson y Payne, 2002; extractado del Latinobarómetro, 2001.

En América Latina y el Caribe tan sólo Chile presenta mayores niveles de confianza en la administración pública (48.7%). Ambos países se distancian claramente del resto de la región (Panamá los sigue a ambos con apenas un 35% de alta a moderada confianza en la AP). Cuando extendemos la comparación al mundo y centramos la atención en la percepción de los inversionistas sobre la transparencia y probidad de la burocracia, la posición del país resulta menos favorable, aunque sigue liderando dentro de la región después de Chile.

CUADRO 4 Calidad de la burocracia

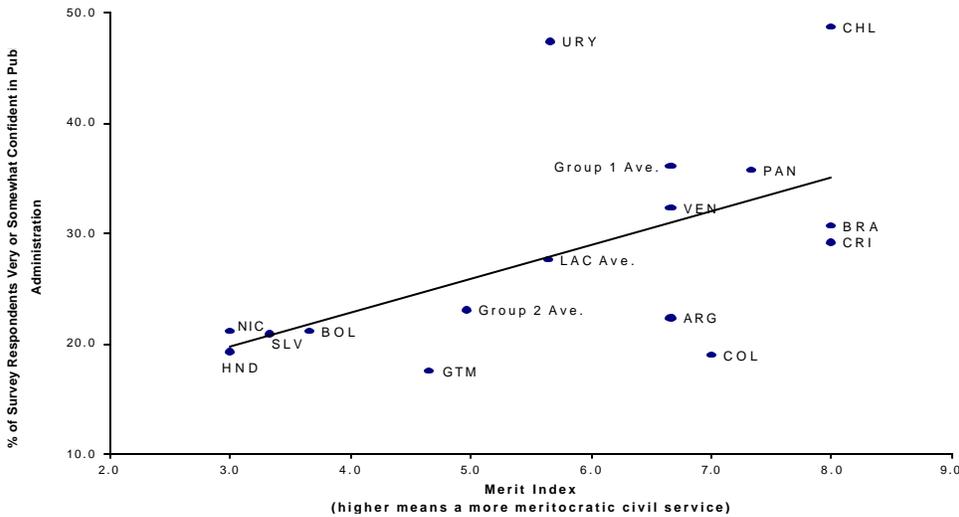
Países	Rendición de cuentas*	Control sobre funcionarios públicos*	Calificación IPC** en 2001	Lugar IPC
Argentina	2.5	2	3.5	57
Brasil	2.4	3.3	4	46
Chile	3.9	3.7	7.5	18
México	2.4	0.07	3.7	51
Perú	1.9	2.6	4.1	44
Uruguay	---	----	5.1	36
EUA	...	...	7.6	16
Inglaterra	...	...	8.3	13
España	...	...	7	22
Francia	...	...	6.7	23

* Escala de 1 a 10 donde 1 es nada transparente y 10 es muy transparente. Rendición de cuentas indica el grado de transparencia y el acceso a la información del poder ejecutivo. El control sobre los funcionarios públicos se refiere a la transparencia de sus salarios y prestaciones, así como a la efectiva aplicación de penalizaciones por estos delitos ** Índice de Percepción de la Corrupción (IPC). Muestra de 91 países.

Fuentes: Transparencia Internacional, Índice de Percepción de la Corrupción, página electrónica; CIDE, Transparencia Presupuestaria en América Latina, mimeo.

Resulta interesante notar que, si bien Uruguay se ubica en los primeros lugares regionales en lo que hace a confianza y apoyo de la población a la administración pública, en materia de índices objetivos de respeto meritocrático, el país se encuentra más cerca del promedio latinoamericano. La siguiente regresión simple desarrollada por Carlson y Payne es iluminadora:

Gráfica 1
Meritocracia y Confianza



Fuente: Tomado de Carlson y Payne, 2002.

La gráfica indica claramente que Uruguay representa un caso desviado. En efecto, su puntaje de confianza está muy por encima de lo que sugeriría su puntaje de respeto al sistema meritocrático. Una hipótesis razonable frente a esta evidencia, es que Uruguay desarrolló a lo largo de su historia una administración pública sensible a las demandas de la población **pero no un estado que se rigiera por las normas tradicionales del mérito weberiano en la función pública. Fue la competencia electoral y un régimen de bienestar administrado por los partidos políticos la clave de la calidad del Estado uruguayo.** Si bien Uruguay posee un servicio civil y una carrera funcionarial de larga data, esta se ha vaciado progresivamente de contenido por la distancia entre norma y realidad y por la creación fragmentaria de reglas ad-hoc que formalizan y acomodan prácticas que poco tienen que ver con un servicio civil de carrera (pases en comisión, partidas extra-presupuestales, inconsistencia entre puesto, función, escalafón y remuneración, entre otros).

EL SISTEMA DE PERSONAL PÚBLICO AL INICIO DE LA REFORMA: ALGUNOS ELEMENTOS BÁSICOS

Uruguay cuenta con uno de los servicios civiles de carrera más antiguos, consolidados y extendidos de la región. El primer estatuto del funcionariado –único para todos los funcionarios públicos- fue establecido en Uruguay por la Constitución de 1934 (Correa Freitas y Vázquez, 1998). La Constitución de 1952 estableció el sistema de estatutos múltiples: uno para la Administración Central en sentido amplio, un Estatuto para cada Gobierno Departamental, uno para cada cámara del Poder Legislativo y distintos estatutos para cada uno de los Entes Autónomos y Servicios

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

El artículo 60 de la Constitución de 1967 establece la carrera administrativa para los funcionarios presupuestados, a los que se declara inamovibles. Los derechos y deberes de la carrera en la Administración Central en sentido amplio¹, están establecidos por el Estatuto Legal Central (vigente desde 1943). En lo que se refiere al ingreso a la función pública y los ascensos, se establece que se realizarán por concurso en todos los casos, salvo excepciones previstas por la ley (arts.11 y 18 del TOFUP) (Correa Freitas y Vazquez 1998). En la Administración Central sólo podrán concursar los funcionarios del Inciso o de la Unidad Ejecutora según el caso (Correa Freitas y Vázquez 1998). Esto significa que la movilidad horizontal no existe por medio de los procedimientos de carrera, siendo posible solamente a través de los mecanismos de redistribución y pase en comisión.

Los funcionarios de carrera constituyen el núcleo central y numéricamente más importante del personal de la administración central. Existen, sin embargo, un conjunto muy amplio de funcionarios públicos no adscritos ni regidos por el sistema de carrera.. Este segundo grupo esta compuesto por tres categorías principales.

La primera incluye al personal político, al de particular confianza, así como a los cargos de Alta Especialización. En ella se inscriben los titulares de los Ministerios y de las Sub-secretarías, así como la mayoría de los Directores de las Unidades Ejecutoras (UE) –unidad organizativa básica dentro de la cual se desarrollan los programas del Presupuesto Nacional. Estos funcionarios son nombrados por el superior jerárquico –Presidente en el caso de los Ministros y Subsecretarios, y Ministro en el caso de los Directores de UE- y removibles por él. Dentro de esta categoría, se ubican también los titulares de cargos tales como el de Secretario Particular del Presidente, el Subdirector de la OPP y otros. Los puestos que corresponden a este tipo de funcionarios están fijados por ley y corresponden actualmente a 110 en la AC en sentido estricto (art.84 del TOFUP²) y a 324 en todo el sector público. (Correa Freitas y Vázquez 1998). Hasta este nivel, los funcionarios son nombrados políticamente, pudiendo recaer sobre personas ajenas a la Administración Pública.

La segunda categoría de funcionarios no regidos por el sistema de carrera está integrada por los mal llamados contratados “permanentes”. Estos, junto con los servidores de carrera, ocupan el grueso de los niveles intermedios e inferiores de la burocracia. Este personal cuenta con contratos de duración indefinida y con muchos de los derechos de los funcionarios de carrera (arts. 24,25,26 y 27 del TOFUP). Los contratados “permanentes” no gozan, sin embargo, de inamovilidad en el cargo, ni del derecho a concursar por puestos dentro de la carrera administrativa. (Correa Freitas y Vázquez 1998).

La tercera categoría incorpora a los llamados “zafrales”, es decir al personal que cuenta con contratos legales por tiempo y obra determinada. Finalmente, existen existen empleados de la

¹ Es necesario señalar que dentro de la Administración Central en sentido amplio (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y organismos del 220), este Estatuto no se aplica a algunos funcionarios. A saber: Militares; Policías; Diplomáticos; Cargos de Judicatura (jueces), Presidente y Vicepresidente de la República; Ministros y Sub-Secretarios de Estado; integrantes del Poder Legislativo; Ministros de la Suprema Corte de Justicia, del Tribunal de los Contencioso Administrativo, del Tribunal de Cuentas, de la Corte Electoral; funcionarios del poder Legislativo; Funcionarios del Consejo Nacional de Economía.

² El TOFUP es el “Texto Ordenado de la Función Pública”, elaborado, a instancias de la Ley de Presupuesto No 16736 del 5 de enero de 1996, por la Oficina Nacional del Servicio Civil (ésta misma una UE de la Presidencia de la República), donde se encuentran recopiladas todas las normas legales y reglamentarias vigentes en materia de funcionarios públicos.

Administración Pública que no revisten la calidad de funcionarios públicos. Tal es el caso de los becarios, pasantes, arrendatarios de obra y otros contratados eventuales.

Los funcionarios agrupados en estas tres categorías representan a la gran masa del personal de la Administración Central. En el año 1994, los funcionarios presupuestados –servidores de carrera– representaban el 52% del personal, los contratados el 39% y los zafrales y otros el 7%. En la administración civil, eran el 68%, el 17% y el 14%, respectivamente.

El personal público está dividido en escalafones según el tipo de funciones realizadas o según el título que posean (profesionales, administrativos, especialistas técnicos, etc.). Estos escalafones clasifican a los funcionarios presupuestados y al personal político y de particular confianza. También clasifican al personal contratado “permanente”, ya que se los asimila al escalafón correspondiente a la función o puesto para la que son contratados. Cada escalafón tiene una escala de grados. El personal ingresa por el grado más bajo y va haciendo carrera subiendo de grado. El grado mínimo y máximo varía fuertemente según el escalafón, pero también dentro de un mismo escalafón varía según Ministerios y UE.

Norma y realidad: Primera aproximación

El servicio civil uruguayo, si bien más abarcador, fuerte y profesionalizado que la mayoría de los servicios de carrera latinoamericanos, dista mucho, en su operación práctica, del modelo de servicio civil meritocrático característico de los países desarrollados. Contra lo que sugeriría la sola lectura de los textos legales y más allá del parcial respeto a sus aspectos formales existen una serie de factores que desvirtúan su aplicación efectiva.³

En primer lugar, no todos los funcionarios públicos son funcionarios de carrera, ya que junto a éstos existen los ya mencionados contratados “permanentes”. En los hechos, sucede que los contratos de estos últimos son automáticamente renovados año con año, lo cual en la práctica los dota de estabilidad en el puesto. Por la vía de nuevos contratos a puestos más altos –en función de las necesidades de la organización– se producen ascensos de estos funcionarios. Esto genera una carrera informal y paralela a la de los funcionarios de carrera.⁴

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

³ Esta situación de no cumplimiento efectivo de sistemas formalmente consistentes con los principios y reglas de la carrera administrativa es caracterizada con el concepto de Informalidad en el Estudio del Banco Mundial 1998 p143

⁴ Sayagués Laso 1998

relación con las responsabilidades y tareas concretas. Cargo y puesto no están necesariamente casados.

Estas distorsiones de la carrera administrativa se acompañan de fallas en la estructura organizativa. No sólo los puestos y cargos no se corresponden necesariamente, sino que además se fue produciendo a lo largo del tiempo una inflación de puestos. Esto no sólo se traduce en un sobredimensionamiento de las unidades organizativas, sino en un desorden funcional dentro de las mismas. En este sentido, es significativo el hecho de que no existen cuadros de puestos de trabajo, que permitan conocer exactamente la cantidad y características de los mismos. Por lo mismo, tampoco existe un cuadro explícito y formal para saber qué tipo de funcionario está ocupando realmente cada puesto.

Además de las distorsiones en los procedimientos de selección y ascenso, así como las de la estructura organizativa, es necesario agregar las que se derivan de la complejidad y heterogeneidad del régimen salarial. La estructura salarial de un funcionario público en el Uruguay, comprende una gran cantidad de partidas. Al variar a su vez, según las UE o Incisos o de acuerdo al Escalafón-Grado, aumenta enormemente su diversidad, transformándose en cientos de partidas.

Estas partidas se agrupan en tres grandes categorías que, a su vez, comportan diversas variedades de partidas (Stolovich y Mouerelle 1995)⁵. Estas son, por un lado, las remuneraciones comunes a todos los funcionarios, mismas han ido perdiendo importancia como proporción del ingreso total⁶; y por otro, una diversidad de partidas que se expresan en compensaciones presupuestales⁷ y extrapresupuestales⁸, que se distribuyen con una gran diversidad de criterios, y que producen grandes diferencias de niveles salariales tanto a nivel horizontal⁹ como vertical.¹⁰

Todo esto se traduce en una ruptura de la estricta correlación entre los cargos y grados de la carrera administrativa, con respecto a la remuneración. Funcionarios con igual cargo y grado (y responsabilidades) reciben retribuciones desiguales, pudiendo llegar a ser esa diferencia a 1 a 6

⁵ Los datos que se ofrecen a continuación, provienen de un análisis de Stolovich y Mouerelle del año 1995, acerca de las remuneraciones de la Administración Central en sentido ampliado, es decir, incluyendo los organismos del art.220 (aunque excluyendo el Banco de Previsión Social).

⁶ El salario básico representa aproximadamente el 38% de los ingresos promedio de los organismos de la Administración Central.

⁷ Entre ellas se cuenta la compensación máxima de grado, las extensiones horarias (la más común es la extensión de 6 a 8 horas, que representa un aumento promedial del 33% sobre el salario básico), la dedicación total, compensaciones específicas por puestos de responsabilidad, primas de diversa índole (asiduidad, productividad, etc.), y partidas en especie (vales y canastas).

⁸ Estas retribuciones extra-presupuestales pueden provenir de proventos, fondos de participación, redistribución de economías, ingresos curiales, etc.. Las mismas, tienen más incidencia en las remuneraciones de los funcionarios que reciben hasta \$8000, que en la de los estratos inferiores, con sueldos de hasta \$3000. Para los primeros, las retribuciones extra-presupuestales significan entre el 50% y 60% de sus ingresos, mientras que para los segundos, éstas significan solamente entre el 15% y 20% de los mismos. Para aquellos estratos superiores a los \$8000, las retribuciones extra-presupuestales tienen una menor significación. Asimismo, estas partidas extra-presupuestales, no representan la misma proporción del ingreso en todos Incisos. Mientras que en algunos Incisos (RREE, MeyF, MTyOP, MeyC, MTSS), éstas representan para el funcionario promedio incrementos del 50% (y en algunos casos duplicaciones y triplicaciones), en otros Incisos, o no existen o son menos relevantes (Stolovich y Mouerelle 1995).

⁹ Estas diferencias dependen del poder de cada UE o Inciso, vía sus jerarcas o sindicatos-, según la posición estratégica que ocupe (por ej., si es recaudador o no), para determinar que los funcionarios reciban mayores retribuciones (donde, las extra-presupuestales, juegan un rol muy importante). Así por ejemplo, mientras que el Ministerio del Interior tiene en el año 1995, un promedio salarial de u\$299, seguido por el de Defensa con u\$326 y el de Salud Pública con u\$329, el Ministerio de Economía y Finanzas en cambio, tiene u\$793, seguido por el de Relaciones Exteriores con u\$772 y por el de Trabajo y Seguridad Social con u\$572 (Stolovich y Mouerelle 1995). Como ejemplo de UE ricas y pobres dentro de un mismo Ministerio, tenemos el caso más extremo que es el del Ministerio de Educación y Cultura, donde la UE más rica tiene una diferencia del orden de 6 a 1 con la más pobre. Aunque es justicia decir también que, en el caso de las partidas extra-presupuestales, éstas son en algunos casos utilizadas para achicar las brechas salariales al interior de un Inciso. Es así que en el MeyF, las diferencias salariales, que llegan a ser de 2.6 a 1, entre la DGI en un extremo y Catastro en el otro, están en parte atenuadas por una redistribución de los fondos extra-presupuestales del Inciso.

¹⁰ Es posible que un funcionario con menor grado, reciba mayores remuneraciones que quien tiene un grado mayor. Pero en este caso, no se debe a la diferenciación horizontal, sino por la heterogeneidad de rubros por los que reciben remuneraciones, ya que no todos los funcionarios reciben todos los tipos de compensaciones, primas, etc., y por el hecho de que numerosos empleados asumen funciones diferentes a las de su grado, con las compensaciones correspondientes.

(Sánchez 1995; Stolovich y Mouerelle 1995). Esto, por un lado, aumenta la discrecionalidad del jerarca para retribuir de manera diferencial a los funcionarios y, por el otro, disminuye el interés de éstos por avanzar en la carrera administrativa, ya que logran mayores retribuciones por la vía del acceso a toda este tipo de compensaciones no correlacionadas a la carrera (Stolovich y Mouerelle 1995)¹¹. Por otra parte, esto mismo genera dificultades de control financiero-contable por parte de las autoridades encargadas del control centralizado del gasto. La Contaduría General de la Nación, no sabe exactamente cómo son pagadas a cada funcionario estas compensaciones (Stolovich y Mouerelle 1995)¹².

La heterogeneidad salarial no es, además, uniforme para todas las categorías laborales. Si se toman las categorías altas (profesionales, cargos de responsabilidad gerencial, jefaturas, etc.), los salarios públicos son significativamente menores que en la actividad privada. En la medida en que decrece el nivel jerárquico, las diferencias entre sector público y privado se van reduciendo y pueden llegar incluso a invertirse.

Evidentemente, el conjunto de elementos que conforman la estructura del salario de la AC, las disparidades que se presentan entre organismos de la AC, así como la precaria situación del nivel promedio de sus remuneraciones con respecto a otros organismos del Estado y con respecto al sector privado configuran una situación que atenta muy seriamente contra la productividad del personal público.

Más allá de estos puntos, hay otros elementos que afectan la coherencia, efectividad y eficiencia del sistema de carrera. Destacan, al respecto: el fenómeno del doble empleo; las pocas horas de trabajo real; la falta de capacitación especializada en cuerpos directivos y gerenciales; y una razón entre escalafones de apoyo y de técnicos profesionales que dista mucho de la adecuada de acuerdo a estándares internacionales (Sánchez 1995).

El nudo del problema: Personal público y sistema político

La distancia entre normas formales y prácticas efectivas en la operación de la burocracia uruguaya encuentra parte importante de su explicación en los elementos apuntados en la sección anterior. El origen fundamental de la brecha entre formalidad y realidad en materia de personal público, pero también el centro operativo de un estado que históricamente fue capaz de incluir, servir y abarcar al conjunto de la población tiene que ver, ante todo, con la muy singular posición de la burocracia uruguaya como espacio de articulación partidaria entre estado y sociedad. Examinar dicha posición resulta indispensable para entender tanto la estructura básica del sistema de personal público uruguayo, así como para dar cuenta de la naturaleza específica de los retos y condicionantes políticos del proceso de reforma que nos ocupa en este trabajo.

El estado uruguayo ha sido uno de los de mayor desarrollo relativo en América Latina. La construcción de ese estado tuvo como particularidad el constituirse a partir de la centralidad de un

¹¹ Stolovich y Mouerelle proponían en este año 1995, solucionar este problema a través del establecimiento de un salario mínimo de grado, que rija en todos los Incisos y que sea igual al salario promedio para cada categoría. Esta solución, como veremos, no fue tomada en cuenta en la reforma.

¹² Veremos más adelante, que la reciente introducción de un sistema integrado de información financiera (SIIF), ha permitido mejorar (aunque aún no suficientemente) el control central de las compensaciones extra-presupuestales. Esto no es menor, ya que si excluimos a los Ministerios de Defensa e Interior, estas compensaciones representaban casi el 30% del ingreso promedio.

sistema de partidos que actuó como eje vertebrador del conjunto de las identidades sociales y políticas. En Uruguay, los partidos han sido históricamente los actores clave en la selección y promoción del personal público y, al mismo tiempo, los protagonistas principales de la dirección del estado. Esta doble función, llevó a la constitución de un aparato estatal capturado y colonizado por las estructuras partidarias. En palabras de Castellano: “esta situación desactivó el desarrollo de una burocracia weberiana al bloquearse los espacios de autonomía frente a la cuestión político-partidaria. En el caso uruguayo, siempre los partidos imprimieron sus intereses y visiones a las acciones estatales.” (Castellano 1996, 22)

Los altos grados de politización partidaria de la burocracia uruguaya, si bien limitaron en mucho la operación efectiva del régimen formal de carrera, no derivaron en la generación de un aparato estatal raquítrico, excluyente, excesivamente personalizado o incapaz de proveer de forma sistemática bienes públicos y privados a la mayoría de la población. A la combinación entre altos niveles de clientelismo de base partidaria y operación relativamente eficiente e incluyente del estado contribuyeron diversos factores. Entre ellos destacan los siguientes. Primero, el carácter amplio y fuertemente incorporador de los partidos tradicionales –en particular y en el origen, el Colorado, pero también el Partido Blanco- instrumentado a través del Club Político en tanto unidad clientelar de base. Segundo, el control mutuo que ejercieron históricamente entre sí los dos partidos tradicionales gracias a la prolongada operación de un sistema electoral competitivo. Tercero, la existencia de organismos de control externos al Ejecutivo –por ejemplo, la Corte Electoral, el Tribunal de Cuentas y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo creados, respectivamente en 1924, 1934 y 1952.- efectivamente independientes y, por tanto, capaces de limitar los excesos patrimonialistas y clientelistas de los partidos. Y, cuarto, la adopción de un sistema electoral que tendió a acentuar las tendencias pluralistas de la sociedad y, al mismo tiempo, hizo posible la progresiva incorporación de la oposición a la maquinaria de gobierno a través de un sistema de coparticipación. (Lanzaro 2000).

A partir de finales de los años 50, la capacidad del estado uruguayo para combinar exitosamente altos niveles de clientelismo de base partidaria, altos grados de inclusividad social y niveles aceptables de eficacia y eficiencia empezó a decaer de forma continua. A ello contribuyeron el importante crecimiento acumulado del personal público, el progresivo deterioro de la relación entre cargos y perfiles profesionales y, muy particularmente, el agotamiento del modelo de desarrollo fundado en la exportación de bienes primarios. A partir de ese momento, el proceso de burocratización como medio fundamental de resolución de los problemas del país se torna claramente disfuncional y la crisis nacional se institucionaliza. Ese proceso de deterioro progresivo llega a su cenit con el golpe de Estado de 1973.

Entre el año 50 y el 72, el poder de los grupos latifundistas al interior del estado crece de forma significativa. Las clases medias se valen de sus relaciones personales con los políticos para obtener concesiones privadas. Por su parte, los sectores populares, carentes de poder económico o poder sindical, utilizan la única moneda de la que disponen –su voto y su adhesión partidaria- a cambio de beneficios tales como el acceso al empleo público. Durante este periodo crecen de forma importante el tamaño y el costo de la burocracia, al tiempo que se agudizan los problemas de eficiencia, probidad y eficacia. La expansión estatal permite amortiguar, en el corto plazo, las tensiones sociales generadas por un modelo económico que mostraba ya signos de claro agotamiento. En el camino se van acumulando, sin embargo, presiones y costos que, a la larga, se tornan insostenibles.

Durante el régimen militar, el empleo público sigue creciendo pero a un ritmo bastante menor. El grueso de la expansión se produce, por lo demás, fundamentalmente en el sector militar. Entre 1973 y 1984 se acelera, por otra parte, el crecimiento de la figura del contratado “permanente” y se introducen algunos frenos en la operación de la lógica partidario-electoral del aparato estatal. Esta lógica sin embargo, no se cancela del todo y más bien pasa a convivir con la lógica militar y la lógica burocrática de corte meritocrático que en algo se fortalece en virtud de la reducción del peso de los partidos en el ingreso y promoción de los funcionarios públicos.

LA REFORMA DEL ESTADO URUGUAYO: UNA VISIÓN DE CONJUNTO

Las graves deficiencias acumuladas del aparato estatal uruguayo, aunadas a las presiones de un entorno económico internacional adverso hacen del retorno a la democracia en 1985 un momento propicio para que el gobierno retome la idea de modernizar y eficientar al estado. A diferencia de esfuerzos de reforma anteriores y al igual que en el resto de la región, esta vez, el cambio propuesto no tiene como modelo ni como objetivo central el fortalecimiento del sistema de carrera clásico. La visión dominante, más bien, es la de fortalecer la capacidad de acción y conducción del aparato estatal a través de dos estrategias centrales: acotando, por un lado, su costo y su tamaño e introduciendo, por otro, mayor flexibilidad y espíritu empresarial en su estructura y operación.

Los primeros pasos: el estado entre el atrincheramiento y la modernización

El primer gobierno de la reinstauración democrática (1985-1990) no encaró, sin embargo, en profundidad la tarea propuesta. Más allá de que en el discurso aparecen componentes de la prédica contra el tamaño del aparato estatal, en los hechos el gobierno de Sanguinetti se limitó a tomar algunas medidas puntuales que no significaron un recorte radical del Estado, ni tampoco una reforma institucional significativa. Con todo, a partir de ese momento, el tema de la reforma ingresa y permanece dentro de la agenda del gobierno.

A diferencia de otros países latinoamericanos, en Uruguay el enfoque reformista dominante de los 80 en adelante es claramente gradualista y no considera a la reforma de la administración como un paquete unitario (Correa Freitas y Rolando Franco 1989). En consecuencia, las propuestas de modernización del Estado a partir del primer gobierno de Sanguinetti tomarán tres vertientes principales, sobre las que se irá avanzando incrementalmente: a) la racionalización de la administración pública como tal; b) la crítica al burocratismo y los programas de desburocratización; c) la mejora de gestión en el sector de empresas públicas (o sistema de empresas públicas –SEP-, tal como lo denomina la literatura especializada) (Ramos 1993).

El primer gobierno de Sanguinetti concentra su atención en la racionalización administrativa. (Correa Freitas 1988) En 1985 se reinstala la Oficina Nacional de Servicio Civil y se la hace responsable de la modernización del sector público. Una vez restituidos los funcionarios destituidos por la Dictadura (unos 11000), se reforma el sistema de ingreso efectivo, habilitándose únicamente el ingreso a los puestos técnicos mediante rigurosa selección por concurso. Con ello se buscaba eliminar el recurso del clientelismo político en la administración pública y terminar con el uso del empleo público como amortiguador del impacto del desempleo. Efectivamente, si la cantidad de cargos públicos, según los datos de la ONSC (1999), crece desde 262,508 en 1985 a tan solo 271,003 en 1989, teniendo en cuenta que hubo 11.000 funcionarios restituidos, ello indica que en

este período no se siguió –al menos tan abiertamente- con la extendida práctica del uso del empleo público como bolsa de trabajo.

En consonancia con el impulso flexibilizador, se reforma el tradicional sistema de calificaciones y ascensos conocido como de “antigüedad calificada”, bajando su incidencia del 50% al 20% en el Gobierno Central, y del 5% al 10% en las empresas públicas. Durante esta primera etapa, también se introducen algunas experiencias pilotos de desburocratización en las Intendencias del interior de la República.

A partir de 1989, se advierte una cierta aceleración en el ritmo de la Reforma de Estado impulsada por los partidarios de una liberalización más rápida y clara de la economía y del estado. En palabras de Lanzaro:

“...En las internas del batllismo y en los comicios nacionales que siguen, se promueve abiertamente un cambio de tono, buscando el aceleramiento y la profundidad en las tendencias de liberalización. Los candidatos de punta en ese recodo - Jorge Batlle, que más allá de éxitos y fracasos, ha sido un agente ideológico provocativo, de intuiciones desafiantes; Luis Alberto Lacalle, con una articulación liberal convergente - plantearon un giro de "alta política", en contraposición con el gradualismo de los cursos precedentes. Este movimiento agitó la cuestión del cambio con intensidad, dibujando un nuevo corte entre renovadores y conservadores, mediante la inversión de los términos tradicionales en esa pareja, con otro molde de la oposición política "amigo-enemigo". En ancas de una "opción liberal" - que se acompañaba con los embates doctrinarios que prevalecieron a la entrada de los noventa - se pusieron así por delante, expresamente y con urgencia, varias tareas de significación, la mayor parte de las cuales remitían directamente a la prioridad del mercado y de la privatización, con énfasis en la reforma y en la eventual reducción del estado, a la disciplina fiscal y a la contención del gasto público, a la apertura y a la desregulación de la economía.” (Lanzaro 2000, pp. 143-4).

Bajo el segundo gobierno de la restauración democrática,(1990-1995), encabezado por el Dr. Lacalle del Partido Nacional, se encara con mayor radicalidad la Reforma del Estado centrándola en la privatización de las empresas públicas. Las normas claves del proyecto privatizador fueron anuladas por un referendun realizado al año siguiente, sin embargo, con lo cual se bloqueó la tentativa de reducir por esa vía el tamaño del Estado. El referendun significó una derrota significativa para las aspiraciones reformistas radicales de Lacalle y evidenció la enorme dificultad de introducir reformas radicales sociedad larga y mayoritariamente estatista.

La imposibilidad de privatizar las principales empresas públicas lleva al gobierno a concentrar su atención en la modernización y reforma empresarial de las mismas.¹³ Con tal fin, se propusieron un conjunto de transformaciones gerenciales que implicaron cambios jurídicos en: sus sistemas de personal (modificando regímenes estatutarios de los funcionarios, con el objeto de lograr un adecuado mecanismo de incentivos y castigos); sistemas de compras (con la Ley de Presupuesto de 1990, que ofrece un mayor margen de autonomía a las gerencias); y sistemas de control (sustituyendo los controles de legalidad por los de gestión). Al mismo tiempo, se promovieron

¹³ Solari y Franco (1978) afirmaron una vez, que el llamado Sistema de Empresas Públicas (SEP) en el Uruguay refleja, aunque no de forma mecánica, al sistema político vigente, el cual le otorga una ideología justificatoria que define sus objetivos, los recursos que deben otorgársele para cumplirlos y las limitaciones que deben enfrentar.

muchas privatizaciones periféricas en las empresas mismas y también en la administración central. Esta política se radicalizaría durante el siguiente gobierno. (Ramos 1993).

Como resultado de estas reformas parciales, así como de la introducción de incentivos al retiro voluntario de funcionarios de toda la Administración Pública, se produjo una reducción del personal del Estado de aproximadamente unos 10.000 funcionarios la mayoría de ellos dentro del sector de empresas públicas. En cuanto al gasto público, el presupuesto del Gobierno Central (Administración Central y organismos del Art. 220) como porcentaje del PIB, pasó de 21,66% en 1989 a 19,22% en 1994¹⁴.

La economía política de la reforma de la segunda mitad de los 90

¿Porqué frente a una realidad fiscal balanceada, en un gobierno cuyo partido tiene una larga historia de articulación clientelar con el aparato estatal, y con una pesada agenda reformista en otras áreas, se decide impulsar una reforma de Estado que ataca fuentes de poder partidario, lógicas patrimoniales de larga data, y el asunto tabú de la inamovilidad del funcionario público?. Esta pregunta no admite respuestas simples. Tampoco resulta sencillo explicar no ya el impulso reformista, sino su concreción por la vía parlamentaria en un conjunto de leyes. Para entender este impulso y la aprobación parlamentaria del mismo deben considerarse al menos tres factores: el contexto político general y la lógica coalicional reformista que creó, el aprendizaje técnico-político de las elites partidarias que impulsaron esta iniciativa, y la estrategia perseguida para su aprobación.

a. Contexto

En el año 1995, Sanguinetti es electo por segunda vez Presidente de la República con tan sólo una muy pequeña ventaja. El nuevo Presidente comienza su mandato con una coalición de gobierno que comprende a todos los sectores del Partido Colorado y a casi todos los sectores del Partido Nacional. Esto no había ocurrido en las dos administraciones anteriores. En ellos, los acuerdos entre los partidos tradicionales habían sido menos amplios y explícitos, lo que hace que no se hable de coaliciones, sino de gobiernos de entonación nacional –en el caso del primer gobierno de Sanguinetti- y de coincidencia nacional –para el de Lacalle.

Este experimento de coalición que inaugura una época de co-gobierno que se plasma en la composición del gabinete Ministerial, en la designación de los cuadros superiores de la administración, en la configuración de la agenda de gobierno en el diseño de las políticas, en la procesalidad de las decisiones y en los andamios parlamentarios (Lanzaro 2000).

La reforma de la Administración Central propuesta e impulsada por el segundo gobierno Sanguinetti es producto, en mucho, del co-gobierno. En su tono general, así como en las medidas concretas que impulsa, la reforma se plantea como un cambio de fondo. Ataca, así, a la Administración Central y no sólo a las empresas públicas –como se había venido haciendo; propone por primera vez el retiro “involuntario” de funcionarios públicos presupuestado; reduce las estructuras Ministeriales a sus actividades sustantivas, e implementa un sistema presupuestario de evaluación por resultados. La posibilidad de plantearse como una reestructura institucional mayor se abre justamente a partir de un

¹⁴ Oficina de Planeamiento y Presupuesto; cifras oficiales 1994-2000.

gobierno de coalición con compromisos programáticos fuertes a favor de la reforma. Por otro lado y al igual que las otras reformas impulsadas por esta coalición de gobierno, es una reforma que sigue siendo gradualista y que sigue estando marcada por las particularidades que le imprime la cultura política uruguaya.

Aún con el gradualismo que la caracteriza, es importante destacar que esta no era una reforma menor o una carente de costos políticos para los socios coalicionales (Partido Nacional y Partido Colorado). Para explicar este impulso reformista debe apelarse al impresionante crecimiento de la izquierda que, por primera vez en la historia, prácticamente empata en las elecciones de 1994 con los dos partidos tradicionales en una estructura de tercios casi perfecta. Este llamado de atención favorece y fortalece el impulso coalicional reformista y contribuye a que los dos partidos tradicionales se muestren notoriamente más dispuestos a pagar costos conjuntos que a intentar el juego del “free rider” dejando al partido tradicional en el gobierno cargar en solitario con estos costos.

La amenaza que para los dos partidos tradicionales entraña el notable fortalecimiento electoral de la izquierda constituye un elemento fundamental para explicar el vigor y profundidad del impulso reformista de mediados de los 90. En cualquier país, los sistemas de personal público suelen generar equilibrios muy estables y fuertemente resistentes al cambio entre políticos, burócratas y grupos de interés. (Heredia 2002 Ello explica los enormes obstáculos a los que tienden a enfrentarse los esfuerzos dirigidos a transformar su estructura y funcionamiento. La presión de grupos externos capaces de afectar la percepción de supervivencia de las propias elites o de modificar drásticamente los costos y beneficios de mantener el viejo sistema resulta, por tanto, clave para explicar el impulso inicial a favor del cambio. En el caso mexicano, Heredia identifica el proceso de democratización como una variable central en este sentido. En el caso uruguayo, la democratización no es en sí el elemento clave, pero sí lo es la creciente amenaza de la izquierda como contendiente electoral de peso. Baste señalar, al respecto, que en las elecciones nacionales de 1994 la izquierda no logró triunfar por un margen de tan solo dos puntos porcentuales. De haber conseguido el triunfo, ello hubiese implicado el fin de un sistema de partidos dominado durante 150 años por el partido Colorado (cuasi hegemónico durante el siglo XX) y por el Partido Nacional (como ganador en algunas ocasiones y como parcial cogobernante en otras).

Otro factor que permite entender este impulso, es la convicción por parte de las elites y de la población en general de que el estado enfrentaba efectivamente serios problemas de eficiencia, eficacia y asignación de recursos irracional. Las encuestas de opinión muestran clara y regularmente que la uruguaya es una sociedad profundamente estatista. Así, frente a la pregunta de si el estado debe hacerse cargo de un conjunto de prestaciones y funciones, los Uruguayos responden abrumadoramente por la positiva. Pero cuando a estas mismas personas se les solicita opiniones respecto al funcionamiento real del Estado uruguayo, ellos son notoriamente críticos¹⁵. Un dato de interés en este punto, es la importante mejora en la percepción de la sociedad respecto al funcionamiento de algunas empresas públicas que fueron desburocratizadas y reformadas durante el gobierno del Partido Nacional de Lacalle. Esta evidencia, puede haber sugerido en las elites la posibilidad real de cosechar beneficios en la opinión pública de atacar las ineficiencias de la Administración Central.

¹⁵ Sobre este punto ver Filgueira F. Y Moraes J. A. “Political Environments, Sector Specific Configurations and Strategic Devices: Understanding Institutional Reform in Uruguay”. IADB, OCE, Working Paper R-351. Washington D.C, 1999.

Un tercer elemento explicativo tiene que ver con el hecho de que, si bien el gobierno no enfrentaba una crisis fiscal abierta, resultaba claro desde el año 85 que el país y el estado enfrentaban una situación de estrechez fiscal creciente. En relación a este tema, conviene recordar que la suma del gasto en pasividades (pensiones y jubilaciones), servicios de la deuda, y gasto en educación y salud, alcanzaba poco más del 70% del gasto total del gobierno. Estos gastos son, dadas las condiciones legales, económicas y políticas en Uruguay, intocables. Ello implicaba, que, si bien la reforma de la administración central y de su servicio civil no era de gran magnitud en lo que refiere al gasto público total, sí lo era respecto al gasto susceptible de ser recortado.

Finalmente, las estrategias adoptadas tanto para la aprobación formal como para la implementación práctica de la reforma, contribuyeron, en mucho, a disminuir sus costos potenciales. En efecto, tanto por el “timing” (inicio del gobierno), como por el mecanismo (“bundled” en la Ley de Presupuesto), así como por el relativo aislamiento que se logró del debate parlamentario y de las corporaciones, los componentes legislativos de la reforma fueron de aprobación rápida y enfrentaron problemas menores de oposición. Si bien hubo diversas manifestaciones y paros parciales decretados por el sindicato de funcionarios del estado, estos no afectaron ni la redacción de los artículos de la ley, ni los votos parlamentarios necesarios para su aprobación. Volveremos sobre este punto en mayor detalle.

Más allá de estas claves para el éxito en la aprobación e implementación, las limitaciones de un sistema con múltiples puntos de veto, de un estado fragmentado y del posicionamiento de diversos actores, resultan fundamentales para entender no ya el impulso, sino su freno. En cuanto a los límites impuestos por las instituciones políticas y sociales, Panizza incluye las relaciones entre el Ejecutivo y el Parlamento, el sistema de partidos, las instituciones de democracia directa, los mecanismos informales de integración política, la composición del electorado y muy especialmente la relación entre técnicos y políticos al interior del Estado.

Los rasgos del presidencialismo uruguayo son destacados por Panizza como un freno a las aspiraciones de *by pass* parlamentario típicas de otros presidencialismos de la región. Ello en virtud de que el Ejecutivo uruguayo no tiene facultades para sancionar decretos con fuerza de Ley, como los decretos de necesidad y urgencia en Argentina o las medidas provisorias en Brasil. El grado de institucionalización del sistema partidario uruguayo, con fracciones que gozan de considerable autonomía organizacional, agrega otra instancia de negociación y freno posible al proceso político asociado a la formulación e instrumentación de las reformas. (Panizza 2002).

Si bien el aumento electoral de la coalición de izquierda, hizo que los partidos tradicionales estableciesen regímenes de coalición entre sí con el objeto de minimizar el poder de veto de la oposición, ésta dispuso de un poderoso veto institucional en el mecanismo del plebiscito. La capacidad de movilización de la oposición de izquierda y su control del movimiento sindical, hace que sea relativamente fácil para la oposición el lograr el número de firmas necesarias para llamar a referéndum contra una Ley.

El clásico clientelismo del sistema político uruguayo (con una estructura desagregada y horizontal, en la que los dirigentes políticos de nivel medio colonizan el Estado y la dirección de las empresas públicas) afectó también de forma negativa el proceso de reforma. Básicamente, pues tendió a incrementar el número potencial de puntos de veto en virtud de su efecto fragmentador dentro de la maquinaria de Estado.

Panizza también tiene en cuenta, acertadamente, el número de funcionarios públicos. En 1995, los empleados públicos eran el 11,46% de los votantes en el Uruguay. Si bien no existe evidencia de que voten de forma unificada, sin embargo, este porcentaje con relación a los votantes es poco menos que el 50% requerido para la convocatoria a referéndum contra cualquier Ley que afecte sus intereses fundamentales¹⁶.

Otro factor citado por Panizza, que explica los límites a propuestas de reforma de corte radical, es el alto nivel de apoyo a la intervención del Estado en la vida social, así como su papel de proveedor de empleo para la población. En 1993, el 53% de los uruguayos consideraba responsabilidad del gobierno asegurar que toda persona tenga un empleo y un nivel de vida aceptable, mientras que en los EE.UU., solamente el 24% se expresaba afirmativamente.

Por último, este autor cita la falta de autonomía de los técnicos en el Estado uruguayo, a pesar de que en las últimas décadas se desarrollaron ámbitos de saber técnico en el Banco Central y el República, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, y la gerencia de algunas empresas estatales (Panizza 2002).

De cualquier manera, como veremos en el transcurso del análisis de la reforma, no sólo es más complicado de lo que parece evaluar el grado de moderación o radicalidad de la reforma (ya que depende con qué se lo compare), sino que en el curso mismo del análisis suelen aparecer otras dimensiones del problema. Estas otras dimensiones se vuelven particularmente visibles al momento de examinar la distancia entre lo que dice buscarse, lo que efectivamente se logra y lo que, al final de cuentas, se avanza en alcanzar los objetivos centrales propuestos.

b. Estrategias de instrumentación

Como ya hemos señalado más arriba, el segundo gobierno de Sanguinetti, se planteó encarar una reforma sistemática y coherente de la Administración Central con un doble propósito. Por un lado racionalizarla, eliminando o resolviendo las disfuncionalidades e incoherencias que se habían ido acumulando, por el otro transformarla en función de adecuarla a las nuevas demandas y exigencias.

Según los responsables del CEPRE entrevistados¹⁷, la reforma no parte de la elaboración de un diagnóstico sistemático y explícito de los problemas y defectos a solucionar. Los entrevistados sostuvieron que se partió, más bien, del conocimiento existente producido por la experiencia acumulada en el funcionamiento corriente de la administración pública uruguaya. Tampoco hubo un gran debate político sobre los problemas de la Administración Central ni sobre el proyecto de su reforma. De hecho todo parece indicar que el gobierno se planteó como estrategia el evitar que los problemas y la reforma de la Administración Central se constituyeran en un problema de debate político. El hecho de que no se elaboraron, o por lo menos no se sacaron a la luz pública, documentos de diagnóstico y de propuestas de soluciones, es coherente con ello.

¹⁶ Según el art.79 de la Constitución, se necesita el 25% de los inscriptos habilitados para votar, para interponer el recurso de referéndum contra una Ley.

¹⁷ Nos referimos aquí a las entrevistas que en su momento sostuvimos con su Secretario Ejecutivo, Eduardo Cobas, y a su colaboradora principal, Nora Berreta.

La participación de actores sociales en el proceso de reforma también fue baja. En 1995, cuando comenzó el proceso de elaboración de la reforma, fue creado un organismo consultivo, la Comisión Sectorial para la Reforma del Estado (situado en la órbita de la OPP). Este organismo estaba constituido por los representantes de todos los Ministerios, de la OPP, de la ONSC, dos delegados de los empleados públicos (Confederación de Funcionarios del Estado (COFE)) y un delegado de las empresas privadas (Decreto No. 140/95). Pero los representantes de los trabajadores y los del sector empresarial terminaron retirándose de la Comisión. Volveremos sobre este punto más adelante.

Igualmente coherente con esta perspectiva de baja politización es la forma en que se presenta la reforma para su aprobación Parlamentaria. De la misma manera que no existe un documento de diagnóstico, tampoco existe un documento en que se presente de manera global el proyecto de Reforma y sus objetivos. El proyecto se encuentra disperso en diversos artículos de la Ley de Presupuesto Nacional¹⁸ (Ley No 16736 de 1996). De esta manera el tema de la reforma de la Administración Central no es sometido al debate político como un proyecto que tenga que ser discutido y aprobado en sí mismo (como reforma del Estado), sino en un paquete más amplio que incluye todos los componentes del Presupuesto quinquenal. Con esta presentación los artículos de la reforma se diluyen dentro de una multiplicidad de artículos referidos a otros temas. Como lo sostiene Panizza (2002):

“...En la discusión parlamentaria de la Ley de Presupuesto, el centro del debate estuvo centrado en otras cuestiones, tales como la asignación de recursos a la enseñanza y la creación de nuevos impuestos. La reforma no fue objeto de un debate importante ni en las comisiones de Hacienda de las dos cámaras ni en sus plenarios. El apoyo político a la Ley de Presupuesto, incluida en ella la reforma, fue garantizada por las mayorías del presidencialismo de coalición. En la medida que hubo discrepancias, las mismas fueron resueltas al nivel de cúpula por el Presidente Sanguinetti y el líder del Partido Nacional, Alberto Volonté. A nivel del Parlamento, los acuerdos necesarios fueron gestados por los principales operadores políticos de la coalición de gobierno en el Senado. La oposición de izquierda participó sólo marginalmente de la discusión de la reforma y centró sus fuerzas en la negociación de otros aspectos de la Ley de Presupuesto.”

También la implementación siguió esta pauta de baja politización. La aprobación por el Parlamento de la Ley de Presupuesto, significó la delegación al Ejecutivo de la tarea de definir el contenido específico de las transformaciones. Dentro del Ejecutivo, la conducción de la implementación se encomendó al CEPRE, en el que se articula la conducción centralizada de la Presidencia de la República (a través de la OPP y de la ONSC) y del Ministerio de Economía y Finanzas.

Se constituyó así, una suerte de “superoficina” muy cercana al Presidente (también geográficamente, ya que está instalada en la sede de la Presidencia), a la que se le atribuye la misión de liderar y controlar la implementación del proceso de reforma.¹⁹ Esta centralidad no es sólo geográfica, sino que se traduce en un fuerte respaldo político del Presidente al accionar de esta oficina, es decir, el accionar del CEPRE está fuertemente respaldada por la voluntad política del Ejecutivo. Sin embargo, su línea de trabajo es eminentemente técnica. El CEPRE establece en sus Instructivos las características técnico-administrativas que deben guiar la reestructura de cada Unidad Ejecutora y se

¹⁸ Cabe señalar que de esta manera, la reforma es presentada en el primer año del nuevo gobierno, período en el cual los gobiernos tienen el máximo de apoyo político.

¹⁹ El CEPRE está constituido por un elenco de alrededor de 15 personas (aunque este número es variable), contratadas a través de partidas financiadas por el BID.

ocupa de controlar el seguimiento de las mismas. El carácter de estos Instructivos es sumamente operativo y práctico, con lineamientos de tipo cuantitativo o reglamentarios.

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

Ahora bien, la estrategia de tecnificación y despolitización del proceso de reforma administrativa no significa que ésta no haya respondido a la orientación que le quizo imprimir la coalición de gobierno. Las definiciones de los objetivos estratégicos de la reestructura no fue obra de la burocracia, sino del poder político, a través de la Ley de Presupuesto y del CEPRE, en el que se concentra el poder de Presidencia y del Ministerio de Economía. Una vez definidas las orientaciones generales, el Ejecutivo encarga al aparato administrativo la instrumentación de los cambios. Dentro de este aparato, quienes en efecto deciden sobre la definición concreta de la misma no son los funcionarios de carrera, sino la burocracia más política, es decir, los Ministros y los titulares de las Unidades Ejecutoras.²⁰

Esta estrategia de implementación, concentra el proceso de reforma dentro del propio Poder Ejecutivo y la “aisla” con respecto al juego parlamentario y a la participación de los partidos. Este aislamiento permite al Ejecutivo controlar la reforma y limitar la influencia de los grupos sociales y las corporaciones sobre esta. Lo que esa estrategia no consigue, sin embargo, es aislar a la reforma de los operadores por excelencia del viejo sistema de articulación entre los partidos y el aparato estatal: los mandos medios de la administración central, quienes actúan, parafraseando a Angelo Panebianco, como los verdaderos profesionales ocultos de la política tradicional.

El impulso y su freno: elites, sindicatos, empresarios y los profesionales ocultos de la política en la reforma de la administración central.

La aprobación formal de las reformas de servicio civil, si bien nunca del todo fácil, suele ser bastante menos compleja que su instrumentación práctica. A ello contribuyen, en mucho, sus prolongados períodos de maduración, así como la necesidad de obtener el apoyo de grupos afectados para producir los cambios deseados. De estos elementos se derivan dos de los principales retos que enfrenta la implantación exitosa de las reformas de la función pública. El primero tiene que ver con la capacidad de sostener el impulso reformista en el tiempo. El segundo, con la habilidad para mantener su espíritu, o, dicho de otra manera, para no sacrificar sus objetivos centrales en aras de obtener la cooperación de los grupos afectados.

La reconstrucción institucional, en contraste con el recorte de funciones, requiere sobreponerse a los puntos de veto a lo largo del proceso y no meramente al momento de la decisión legislativa o ejecutiva. Un desafío adicional de este tipo de reformas tiene que ver con que es más difícil contar

²⁰ Aunque ello ha dependido del efectivo conocimiento que cada uno de ellos tenía de la organización que comandaba, así como de su capacidad de liderazgo. Es probable que estos funcionarios políticos, mientras menor haya sido este conocimiento y sus dotes de liderazgo, más hayan delegado esta tarea a la propia burocracia no política.

con indicadores claros de resultados, y sus efectos muchas veces no se visualizan sino en el mediano y a veces largo plazo. Por ello los actores, a favor y en contra de la reforma son claves, no meramente, ni centralmente para su aprobación, sino para su diseño, implementación y sustentabilidad. El compromiso político del ejecutivo, los efectos de la búsqueda del consenso sobre el diseño de la reforma, la existencia y durabilidad de las presiones de grupos externos al gobierno o de condiciones no controlables por el, así como las decisiones con respecto a que actores institucionales habrán de ocuparse de la ejecución de los cambios, forjan, en definitiva, el resultado real de estos impulsos.

En este sentido, resulta interesante identificar los actores que dentro de la coalición se encontraban más proclives a la reforma. El partido que más claramente apostó a un radical redimensionamiento y reforma del estado, fue, como lo sugieren los antecedentes reformistas analizados en el punto anterior, el Partido Nacional durante su gobierno (entre 1990 y 1995). Si bien varios de sus intentos se toparon con oposiciones efectivas y coaliciones de veto que lograron derrotar parte de estos impulsos reformistas, el PN colocó al interior de su partido y en la agenda nacional el tema de la Reforma del Estado.

Dentro del Partido Colorado, los principales impulsores del cambio no provienen de sus fracciones mayoritarias (lista 15 y Foro Batllista, esta última fracción presidida por Sanguinetti y fuertemente imbricada en el Estado) sino de la lista 99²¹. Este era un grupo político que se había escindido en 1971 del partido Colorado, y que retorna (al menos parte de sus líderes) a sus filas para las elecciones de 1994. Con una fuerte crítica al clientelismo político y con un fuerte componente técnico en sus filas, es este grupo, y en particular, Eduardo Cobas, uno de sus líderes, quienes en conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo, establecen primero un diagnóstico y luego un plan de reforma. En rigor, la presidencia de Sanguinetti entre 1995 y 1999, se apoya para este impulso reformista no tanto en su fracción política sino en el socio coalicional y en un equipo técnico-político recientemente integrado al partido. Debe señalarse también que desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Ariel Davrieux, mano derecha de Sanguinetti y miembro del Foro Batllista será un entusiasta impulsor de la reforma.

También debe destacarse la participación de actores externos al sistema de partidos. Dos resaltan por su importancia y su posicionamiento. El sindicato de funcionarios del estado (COFE) es invitado a participar de las comisiones preparatorias de la reforma. Por su parte las gremiales empresariales, interesadas en el aumento de la eficacia y eficiencia del estado, así como en la disminución de las cargas fiscales, también participan de estas instancias. Ambos grupos corporativos se retirarán, dejando sin apoyo interno y sin poderosos socios externos a la iniciativa reformista. Los primeros argumentan que sus posiciones, muy especialmente referidas a la carrera funcional no son escuchadas, en tanto que los empresarios argumentan que la reforma pensada con mayúsculas inicialmente, ha sido devaluada y alegan que la misma tendrá mucho de cosmética y poco de sustantiva. En efecto según nos lo manifestó el Secretario de Organización de COFE, Héctor Morales, el retiro de la organización se debió a que sentían que no había espacio ni voluntad para negociar ninguna propuesta por parte de los trabajadores, ya que el Ejecutivo no se mostraba abierto a las mismas. Por su parte, la representante de las entidades empresariales, alegó que su retiro se debió a que las metas y el ritmo de avance de las soluciones concretas, no respondían a sus

²¹ Grupo de centro izquierda que se retira del partido Colorado y se une al Frente Amplio en 1971, para retornar, una parte de sus líderes al seno del Partido Colorado manteniendo el lema lista 99 en 1994.

expectativas²² Si bien estas ausencias son relevantes para entender la debilidad de la reforma, ellas no inhabilitan su impulso y aprobación. Ni COFE, ni los empresarios desarrollan una estrategia opositora activa, simplemente se retiran de la mesa de diálogo, y auguran o bien una oposición pasiva o bien un desentendimiento de la suerte de la reforma.

La oposición invisible pero notoriamente más activa a esta iniciativa de reforma, surge, en realidad de las propias filas del Partido Colorado, especialmente de los líderes intermedios insertos en los mandos medios del Estado. En particular es el liderazgo intermedio del Foro Batllista y de otras fracciones de los partidos tradicionales los que ven con mayor desconfianza esta reforma, especialmente en la medida que esta surge y es liderada por un miembro de la lista 99, fracción tradicionalmente crítica (antes desde el frente Amplio, y luego de su reingreso al Partido Colorado en el seno mismo del partido) del manejo discrecional de los recursos del Estado. Sin embargo esta oposición se torna menos vocal ya que el diseño técnico de la reforma colocará precisamente bajo el control de estos mandos medios (los jefes de las Unidades Ejecutoras) la aplicación de buena parte de la reforma. Responder cuánto de esta decisión correspondió a una opción técnica y cuanto a una ecuación política de viabilidad no es posible con la información proveniente de las entrevistas realizadas. Pero lo que si es claro, es que, esta elección, conjuntamente con la ausencia de apoyos activos externos e internos, contribuyó a debilitar el proceso reformista y ayuda a explicar la distancia entre objetivos y logros.

La reforma del segundo gobierno de Sanguinetti consigue éxitos y logros muy importantes en lo que hace a la tercerización de actividades del Estado, a la fusión y supresión de Unidades Ejecutoras, Divisiones y Departamentos y a la disminución de la nómina funcional, especialmente en los Ministerios Civiles de la Administración Central (se excluyen Defensa e Interior). Esa misma reforma, sin embargo, resulta notoriamente menos exitosa en lo que se refiere al fortalecimiento y modernización del servicio civil de carrera, a la adecuación de funciones y puestos de trabajo, a la declaración de excedencias técnicas no voluntarias y a la disminución del gasto en salarios. En otras palabras, los indicadores de éxito de la tónica gerencialista de terciarización y reducción de funciones estatales son indudablemente positivos; en cambio, aquellos que hacen al fortalecimiento del corazón duro de la administración central y sus sistema de jerarquías, funciones y méritos, lo son menos. La parcialidad de su aplicación y lo moderado de sus logros en este segundo conjunto de dimensiones admiten diversas explicaciones. Aquí se ensayan tres hipótesis, que ilustran a nuestro juicio, la inutilidad de pensar el problema de la reforma del estado como una acción unitaria orientada por paradigmas técnicos puros. Se sugiere, en cambio, que la misma debe analizarse como un proceso político dependiente del poder e intereses de los actores; de sus canales y dinámicas históricas de negociación e intercambio y, de los saberes específicos que policy entrepreneurs, mandos medios y funcionariado de carrera traen a la arena reformista.

La primera hipótesis es que las razones detrás de la brecha entre objetivos y logros se encuentra precisamente en los principios propuestos por el paradigma del nuevo gerencialismo. En este sentido la voluntad política de les elites reformistas se topa contra la rigidez y atrincheramiento de un funcionariado de carrera con capacidad efectiva de resistir cualquier intento transformador que afecte sus intereses y sus nociones y convicciones respecto a los formatos adecuados de la administración pública. Una burocracia que se ha ritualizado, esto es, que ha transformado medios

²² Según entrevista concedida a Panizza por la asesora de la Cámara Nacional de Comercio, María Dolores Benavente. Esta se encuentra citada en: Panizza (2002).

en fines, será en efecto poco proclive a aceptar un modelo flexible, gerencial, y con disminución de funciones, sobre la base del argumento de que los fines últimos que persigue la administración central, admiten la supresión y/o modificación de muchos de sus medios. Si bien existe cierta evidencia que sugiere la plausibilidad de esta hipótesis, la mayoría de los datos que indican que dichos fenómenos han sido marginales en la resistencia a la reforma.

La segunda hipótesis apela a un modelo de tipo path-dependent de corte institucionalista. Las formas históricas de imbricación entre política, técnicos y burocracia en Uruguay ha presentado una estructura formal de tipo weberiana, pero una multiplicidad de desviaciones de este modelo, esencialmente adscribibles al patronazgo político, patrimonialismo y aún amiguismo o nepotismo, Esta distancia entre forma y realidad explica buena parte del cálculo del costo político de la reforma que hacen las elites e influye de forma muy importante como freno en el proceso de implementación. Las elites impulsoras de la reforma logran plasmar en un conjunto de leyes y decretos los cambios deseados, pero no logran establecer controles y castigos creíbles para aquellos mandos medios que se desvíen de la intención y el espíritu de dicha reforma. Esto permite que la misma se desarrolle respetando intereses creados y feudos de poder propios de un estructura de poder partidaria y estatal en donde los mandos medios y líderes intermedios de los partidos (quienes se encuentran muchas veces a cargo de las unidades ejecutoras del estado, último escalón de nombramiento político directo del estado) administren discrecionalmente la ejecución de la reforma y definan, por tanto, la selección de los nuevos ganadores y perdedores. Si bien en algunos casos estos mismos mandos adhieren al objetivo de la reforma, la ausencia sistemática de contralores independientes produce resultados heterogéneos que dependen de la contingencias personales.

Finalmente, la tercera hipótesis, derivada también del peso de los patrones históricos de articulación entre política, técnicos y burocracia, supone una intencionalidad mayor y al mismo tiempo más destructiva por parte de los elencos políticos. En esta hipótesis el giro gerencialista –es decir, la delegación de funciones y el incremento de poder del director de la unidad ejecutora- es una medida impulsada por las elites de los partidos a los efectos de incrementar los bienes y/o castigos susceptibles de ser distribuidos discrecionalmente en un contexto de disminución de bienes tradicionales (empleo, salario, jubilaciones, entre otros). En este sentido, y a diferencia de una reforma centralizada y de corte weberiano clásico, el nuevo gerencialismo aparece como altamente compatible -a contrario sensu del sentido común- con un sistema con componentes patrimonialistas en retirada. Esta tercera hipótesis admite una lectura menos conspirativa desde las elites. Aún si las elites no se proponen expandir el botín discrecional, muchos mandos medios, pueden utilizar este incremento en su poder gerencial para aumentar su poder personal mediante el tratamiento patrimonialista con sus funcionarios y con las empresas privadas y organizaciones del tercer sector con quienes establecen relaciones.

LOS CASOS: LAS CLAVES POLÍTICAS DE LA BRECHA ENTRE OBJETIVOS Y LOGROS²³

En este trabajo se consideran dos de los grandes impulsos reformistas de la administración central que transcurren entre 1995 y el año 2000: la reformulación de la estructura funcional y administrativa de la administración central y la profesionalización y revalorización de la función pública.

La reformulación de la estructura funcional y administrativa de la administración central.

En el primer objetivo reformista se procuraba realizar un doble proceso. Por una lado, disminuir de forma sustancial el peso y costo de la administración central a través de, primero, la delegación de funciones no sustantivas a actores privados y del tercer sector y, segundo, la concentración de funciones sustantivas y de regulación en la administración central. Por el otro, adecuar puestos de trabajo a funciones en la nueva administración central mediante una definición técnica de excedencias de personal y a través de la creación o transformación de las viejas unidades en “estructuras constituidas en base a áreas sustantivas, dotadas de unidad interna, orgánicamente completas y capaces de desempeñarse con autonomía de gestión”. Definidos los requerimientos de estas unidades debía procederse a definir con detalles el tipo y cantidad de puestos necesarios para cumplir dichas funciones.

Respecto al primer objetivo, la reforma arroja indicadores de éxito innegables. Se suprimen el 36.8% de las unidades ejecutoras de la administración pública y el 44% de las unidades de primer y segundo nivel (divisiones y departamentos) y se produce una disminución de poco más del 10% de la nómina de la administración central, que si se excluyen los Ministerios no Civiles, asciende al 22% de los funcionarios. Esta evidencia, debe anotarse como un logro sustantivo de la reforma. En un Estado con inamovilidad funcional, con un importante sindicato que defiende los intereses de dicho funcionariado (COFE), con alta fragmentación institucional y funcional y que no enfrentaba una situación de crisis fiscal, lograr una disminución de la nómina de la magnitud anotada, y proceder a la disminución y racionalización de la estructura institucional y funcional, es sin duda, una transformación de significación. Un total de casi 150 funciones de la administración central fueron tercerizadas. Si bien es cierto que muchas de estas corresponden a funciones de mantenimiento, limpieza y administración básicas, también se incluyen entre estas funciones servicios provistos por la administración central o partes de sus procesos. No ha pasado suficiente tiempo para evaluar la calidad y costos de estas terciarizaciones, y si bien un amplio trabajo cualitativo de Ramos y Narbono (2001) muestran que estos procesos no carecieron de problemas de implementación, la magnitud de la delegación no deja de ser importante.

Sin embargo otra evidencia sugiere que la reforma no logró algunos de sus cometidos sustanciales. A saber: buena parte de las declaraciones de excedencia de personal no siguieron un criterio técnico

²³ En este documento consideramos solamente dos aspectos de la reforma que presentó otros impulsos. Lo que aquí no se menciona incluye la introducción de un sistema de evaluación por resultados (SEV), el que se complementó con un sistema integrado de información financiera (SIIF). En lo que hace la SEV, los logros son en una primera mirada superiores a los que se plasman en los casos que consideramos. Sin embargo, sus mayores limitaciones respondieron a un sesgo excesivamente cuantitativo en el diseño de la evaluación, y a la ausencia de incorporación activa del funcionariado implicado en la reforma. Mayores logros aún, pueden establecerse en el SIIF. Ahora bien, dicha evidencia tiende a reforzar nuestro argumento de que las transformaciones impulsadas por las élites y los mandos medios, procuraron por sobre todas las cosas cumplir con los resultados definidos como deseables (disminución y control del gasto), prestando menor importancia a las formas e impactos que en calidad, dicha persecución de objetivos pudiera tener.

sino voluntario, el gasto público de la administración central y el porcentaje de este que correspondía a gastos de funcionamiento no disminuyó, en tanto el salario real de los funcionarios presupuestados de la administración central aumentó solo marginalmente.

Las declaraciones de excedencia no fueron realizadas a partir del diagnóstico técnico de funciones en una proporción de unidades que no es cuantificable pero que surge con claridad de diversas entrevistas realizadas. Tres formas básicas de declaraciones de excedencias surgen del material cualitativo. La primer modalidad, ajustada al espíritu de la reforma, se basó en la descripción de funciones sustantivas y no sustantivas, dejándose cesantes a los funcionarios que ocupaban puestos innecesarios. Un segundo grupo de excedentarios fue declarado a partir de la voluntad expresa de funcionario, en donde en muchos casos, se produjo el fenómeno de selección positiva, en donde los mejores funcionarios, solicitaron acogerse a los beneficios del régimen de excedencias. Estos funcionarios no respondían necesariamente a la caracterización técnica de excedentes y en muchos casos podían ser imprescindibles para las funciones centrales de la administración central.

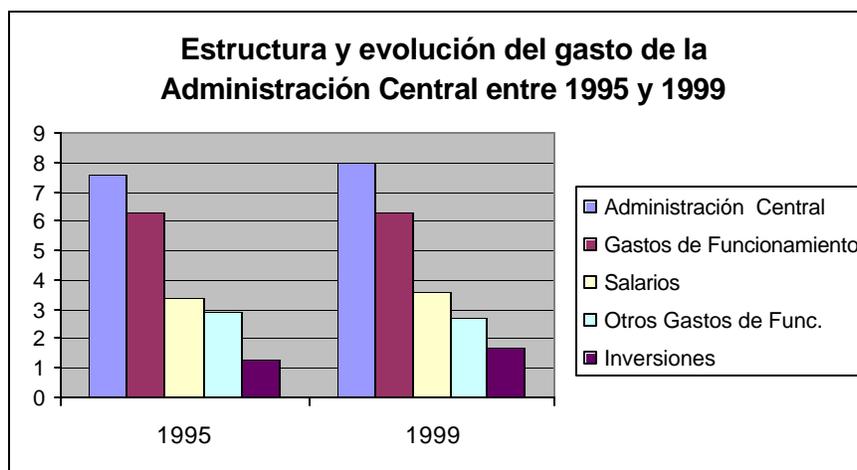
Finalmente un conjunto que no parece menor de funcionarios fue declarado excedente para pasar automáticamente a recibir un salario por alguna de las unidades no estatales (empresas, o organizaciones del tercer sector) que recibían las funciones delegadas por el Estado o a constituirse los propios exfuncionarios en empresas unipersonales que recibían contratos de obra y servicios. Algunos casos que surgen de las entrevistas indican que unidades enteras pasaron a desempeñarse en las empresas terciarizadas con salarios muy superiores a los de la administración central (salarios que en definitiva pagaba el Estado vía la subcontratación del servicio). Repetimos que no es posible a la fecha realizar una cuantificación de estas tres modalidades, pero salvo un sesgo sistemático en nuestras entrevistas el primer tipo de modalidad no parece haber sido la predominante especialmente para los mandos intermedios de unidades ejecutoras, direcciones y divisiones de la administración central.

Respecto al gasto público, el mismo se ubicaba en 1995 para el total del gobierno en el 32.7% del PIB y en 1999 alcanzaba al 36.2 %²⁴ (Este aumento es atribuible casi en su totalidad al incremento del gasto en transferencias a la Seguridad Social. En este mismo período el PIB creció en un 10%, en tanto el gasto de la administración central paso del 7.6% al 8.1% del PIB (ver gráfica 2).

La supresión de cargos y la reorganización de las estructuras, produjeron economías por 105 millones anuales de dólares, de los cuales estaba previsto que 75 millones se reasignarían a las Unidades Ejecutoras y los otros 30 millones constituirían ahorros fiscales. Sin embargo, a pesar de la importancia y cantidad de actividades tercerizadas, así como de la significativa reducción de funcionarios, el gasto de la Administración Central, como porcentaje del PIB, no se redujo a pesar de que este último creció durante el período. En efecto y tal como indica la siguiente gráfica, la Reforma no consiguió reducir ni el gasto total de la AC, ni tampoco el gasto en salarios.

²⁴ Fuente: IMF 2001, Country Report. Uruguay: Recent Developments.

Gráfica 2



Fuente: Narbondo y Ramos 2002 (cálculos propios en base a cifras extraídas de las Rendiciones de Cuenta y Balances de Ejecución Presupuestal de los años 1995 y 1999 (CGN 1996 y 2000)).

Si tomamos en cuenta el gasto corriente de los Ministerios civiles, que es donde se concentra la reforma, constatamos que en el año 1995, el gasto de funcionamiento representa el 3,34% del PIB, de los cuales 1,66 corresponden a salarios y 1,68 a otros gastos de funcionamiento. En 1999, después de la reforma, que implicó una reducción de 23% del personal de los Ministerios civiles, el gasto de funcionamiento de éstos es 3,41% del PIB, de los cuales 1,77 corresponden a salarios y 1,64 a otros gastos de funcionamiento. Con respecto al año 1995, observamos una gran estabilidad del gasto como porcentaje del PIB, a pesar de que hay 23% menos de funcionarios en los Ministerios civiles. El gasto corriente aumentó un poco como porcentaje del PIB, lo que se explica por un leve aumento en los gastos de salario, y de que hubo una ínfima disminución de otros gastos de funcionamiento.

De estos resultados surgen algunas preguntas tales como: porqué no bajan los gastos en salarios de la AC, si se produjo una reducción importante de personal?; porqué no aumentan los otros gastos corrientes (los de funcionamiento), si se produce un importante proceso de tercerizaciones (que son imputadas en ese rubro)?. Sin pretender dar una respuesta definitiva a estas preguntas, se podrían aventurar las siguientes explicaciones:

?? En cuanto a salarios: el Decreto 468 del año 1997, establece que el 50% del ahorro efectuado a partir de las declaraciones de excedencias, debe asignarse de la siguiente manera: un 30% destinado a corregir las inequidades salariales²⁵ y un 20% a la contratación de los cargos de Alta Especialidad. Ahí ya se volvió a gastar el 50% de lo ahorrado en salarios y ello con un importante nivel de discrecionalidad de los mandos medios y superiores para asignar dichos recursos. El otro 50% podría llegar a explicarse por un aumento del salario real de los funcionarios de la AC (subió un 14% en el período), y en razón de que los fondos de libre disponibilidad que se pagaban como compensaciones extrapresupuestales, y que antes de 1995 se imputaban no siempre en salarios, en 1999 aparecen todos imputados correctamente a salarios.

²⁵ Por ejemplo, de aquellos que tienen encargaturas con tareas de alta responsabilidad, pero que no recibían la compensación adecuada a esa tarea.

?? En cuanto a los otros gastos de funcionamiento: A partir de 1995 entran en vigencia sucesivos Decretos de abatimiento del gasto público, en casi todas las UE de la AC. Esta reducción compulsiva de gastos en las UE, probablemente haya compensado el aumento parcial del gasto que se registra en este rubro, como consecuencia de las tercerizaciones.

Vemos entonces que, en correspondencia con las tendencias generales, la transferencia de funciones estatales al mercado y al tercer sector no ha producido en Uruguay una reducción del gasto público como porcentaje del PIB. Si bien se vuelve más diversificado el sistema de organizaciones que lo ejecuta (empresas de mercado, personas públicas no estatales etc., organizaciones voluntarias, etc.), ello no significa que el gasto total (ni el del conjunto del Estado, ni el de la Administración Central en particular) se haya reducido. Por consiguiente, se mantiene la importancia y la responsabilidad del aparato estatal central y el monto a repartir, en la distribución y control de la ejecución del gasto público.

Visto que se han producido importantes recortes de la Administración Central en funciones, unidades organizativas y en personal sin que por ello disminuya su gasto como porcentaje del PIB, y dada la comparación del gasto público no social con los países desarrollados, y con un país como Chile que ya ha realizado en profundidad la reforma del Estado, la cuestión que se plantea es si el logro de ese objetivo es hoy posible en Uruguay sin reducir el gasto social, o sin reducir la ya limitada capacidad del Estado de cumplir sus funciones centrales de conducción control y regulación de los servicios públicos. En este terreno no pareciera que la contribución de la Administración Central al desarrollo del país, pase hoy por reducir su presupuesto, sino por la racionalización de su uso y por el desarrollo de sus capacidades de acción, de manera de cumplir sus funciones no sólo más eficientemente, sino también de forma más eficaz.

La profesionalización y revalorización de la función pública

Al evaluar este aspecto, cabe mencionar, en primer lugar, la creación de una cantidad importante de cargos de Alta Gerencia. Estos cargos se rigen por criterios empresariales tanto en la forma de contratación (concurso abierto y contrato revocable en cualquier momento), como en los niveles de pago (similares a los de las empresas privadas importantes). Fueron definidos como tales, 35 % de los cargos de dirección de primer nivel. Son provistos por concursos abiertos (incluyendo contratación hechas del sector privado), la contratación se hace sin plazo fijo y es revocable en todo momento por decisión fundada del Poder Ejecutivo (art. 50 del Texto Ordenado de la Función Pública).

Si bien esta medida pudiera parecer muy radical, en la práctica, lo ha sido mucho menos. El proceso de provisión efectiva de estos cargos recién empezó a finales del gobierno de Sanguinetti, por lo que todavía no es posible evaluar sus efectos sobre la lógica de la gestión interna de la Administración Central. Sin embargo, basados en recientes entrevistas efectuadas a funcionarios de la ONSC, se estima que este tipo de contrataciones no tuvo ni tendrá el alcance esperado, ya que son muy pocos los organismos capaces de llevarlas a la práctica puesto que no cuentan con las partidas necesarias para hacerlo.

Otro aspecto que merece ser destacado en este punto es el cambio que se produjo en la proporción de empleados en los distintos escalafones. Esto no aparecía en la Ley de Presupuesto o en los

documentos del CEPRE como un objetivo de la reforma, pero es un resultado en el terreno de la estructura del personal, consistente con la reestructura funcional y organizativa realizada. En este sentido, el documento de presentación y análisis de la Rendición de Cuentas del 98 de OPP-CEPRE (OPP 1999) señala como resultado positivo -aunque aún insuficiente- de la declaración de excedencias el aumento de la proporción de funcionarios en los escalafones A, B y D (es decir, los de mayor calificación) en relación a los escalafones C, E y F (administrativos, oficios y servicios). Concentrándonos en los Ministerios civiles, el primer grupo de escalafones pasó de constituir el 40% de los funcionarios, a un 50% de los mismos²⁶.

Se introdujeron también algunas modificaciones en el sistema de carrera. En las evaluaciones y concursos para los ascensos de los funcionarios presupuestados de la Administración Central, se modifica el sistema de puntaje, disminuyendo la importancia de la antigüedad y aumentando el peso de la capacitación y de los méritos. Al mismo tiempo, se eliminan las limitaciones de grado para concursar al permitírsele a todos los funcionarios de carrera -sin importar su grado- concursar por cualquier cargo dentro de su escalafón.

Otro cambio importante fue la introducción de un sistema de premios por rendimiento basado en la evaluación del desempeño de los funcionarios. El sistema en cuestión estableció que, dentro de cada Inciso, debía distinguirse al 10% de los mejores funcionarios con la calificación de “excelente”, y al 20% siguiente con la calificación de “muy bueno” (art.24 de la Ley de Presupuesto del año 1996). Al resto, se les calificaría con las notas satisfactorio, regular e insuficiente. Los calificados como muy buenos, recibirían un premio equivalente al 10% de su retribución anual nominal, y los calificados como buenos, recibirían un 3% de la misma (art. 27 de la Ley). Si bien este mecanismo de calificación tiene un propósito entendible (que, como ya lo señalamos, era el de terminar con la extendida práctica de otorgar a todo el personal las más altas calificaciones a fin de no alienarlo), esta “cuotización” formal de las evaluaciones, al no atender el tamaño de la repartición, tiende a producir situaciones absurdas que no parecen contribuir a la mejora de la productividad²⁷.

También se produjo por Ley 16697 del año 1995 el cierre, durante diez años, del ingreso a la función pública. Las viejas prácticas clientelares amparadas en la alta discrecionalidad de que disponen los jefes para nombrar empleados públicos, había ido produciendo no sólo un crecimiento excesivo del número de funcionarios sino también una selección que no tenía en cuenta las necesidades de la estructura organizativa. A fin de cortar de tajo las tentaciones clientelares de los jefes, se prohibió por ley, el ingreso de nuevos funcionarios públicos de carrera, contrtados “permanentes” y zafrales. Ahora bien, la pregunta que se abre es si, tras los 10 años que la ley establece, la reapertura de contrataciones se basará en el mérito o volverá a descansar en la viejas pautas clientelistas y discrecionales.

Los resultados aquí expuestos muestran que el sistema de carrera no fue transformando de manera significativa. Las modificaciones adoptadas son parciales e insuficientes. Por una parte, se avanzó en la parte flexibilizadora y gerencialista -eliminación de las limitaciones de grado para concursar,, expansión de los cargos de Alta Gerencia, introducción de incentivos al desempeño. Por otra parte, sin embargo, se mantuvo el sistema normativo vigente en 1995, que se basa –en la forma- en los principios burocrático-weberianos de carrera.

²⁶ Fuente: Narbondo y Ramos 2002.

²⁷ Mientras que aquellos funcionarios que se desempeñan en reparticiones donde su número es pequeño (6 o 7 funcionarios), se ven favorecidos por esta disposición, aquellas otros en los que el número asciende a 30 o más funcionarios, se ven perjudicados.

En suma, la reforma efectivamente realizada no ha logrado avanzar en la solución de los problemas más importantes del aparato estatal, a saber: la “informalidad” e “irracionalidad” que históricamente han venido minando la productividad de la administración pública uruguaya. En Uruguay, la lectura de los textos legales vigentes da una imagen de que los mecanismos de ingreso y ascenso en la Administración Central (tanto antes como después de la reforma en estudio), se producen a través de procedimientos típicos de un sistema de carrera de corte weberiano. Sin embargo, como ya hemos señalado, el sistema de personal y de carrera de la Administración Central uruguaya, más allá de sus aspectos formales, se ha caracterizado históricamente por una importante discrecionalidad en los mecanismos de selección, ascenso y retribución del personal. Los funcionarios de carrera coexisten con funcionarios que no son de carrera y el ascenso a los cargos de la carrera administrativa no se correlaciona con la ocupación efectiva ni con las tareas específicas de los diferentes puestos. Igualmente, la heterogeneidad de las formas de retribución salarial genera una situación en la que no hay estricta correspondencia entre cargo y retribución. La carrera administrativa existe y se cumple. Su cumplimiento, sin embargo, es bastante más formal que real, al tiempo que muchas de las normas que la regulan, si bien respetadas, responden a una serie de ajustes ad-hoc que procuraban legalizar prácticas discrecionales. Esto proporciona a los jefes mayor discrecionalidad que lo que la letra de la ley establece o que lo que un régimen de corte weberiano real permitiría. Estos mecanismos discrecionales -encargaturas en puestos de dirección, pases en comisión, asignación de premios e incentivos, las remuneraciones con partidas de libre disponibilidad) no son formalmente “ilegales”, pero tampoco responden a un espíritu de meritocráticos de organización weberiana. Son en definitiva instrumentos discrecionales, canonizados, legalmente.²⁸

Formalmente, la reforma de la Administración Central se planteó poner orden en la estructura de puestos de trabajo y su relación con los cargos y funciones contratadas. La reformulación de las estructuras organizativas debía, según la Ley de Presupuesto, seguir la siguiente secuencia lógica: en base a la redefinición de los cometidos del Inciso y de la UE, se debía definir el nuevo organigrama. A partir de ello, cada UE debía definir el cuadro de puestos necesarios para cumplir dichas funciones. A partir de lo cual, se debía definir los cargos y funciones contratadas, necesarios para dichos puestos, y declarar excedentes los restantes.

Con este procedimiento, se buscaba evitar el retiro indiscriminado de los funcionarios, según su conveniencia personal y promover un reordenamiento de la estructura cargos y puestos que eliminase tan solo a aquellos funcionarios cuyo cargo y puesto no fuesen necesarios. Ahora bien, de las informaciones que surgen de nuestras entrevistas, resulta que el procedimiento para hacer las

²⁸ La heterogeneidad del salario de los funcionarios, fundamentalmente a partir de la distinta asignación que las UE hacen de los fondos de libre disponibilidad (según sean organismos más o menos recaudadores), lleva a que se formen verdaderas “chacras” al interior de la administración pública. Esto, no sólo implica una verdadera injusticia en lo que respecta al principio de “igual cargo, igual remuneración”, creando así el resentimiento de los propios funcionarios entre sí, sino que sirve para invalidar el reclamo de aquellos funcionarios que cuestionan la creciente tercerización de sus actividades (muchas de ellas relativas a funciones de control, habilitación e inspección, tanto de empresas como de productos destinados al consumo o a la exportación). Ello es así, ya que ante este reclamo, podría argumentarse que el funcionario está objetando dicha tercerización (o simplemente suspensión del servicio), debido a que estaría perdiendo la compensación extra-salarial que recibe por dicho servicio. Esto amerita una profunda discusión (que no se ha dado aún a nivel político en el Uruguay), acerca de la conveniencia o no, de proseguir con dicha práctica de retribuciones extra-salariales a cambio del cumplimiento de determinado tipo de tareas. La discusión no es sencilla, ya que existen argumentos a favor de dicha práctica: compensar los bajos sueldos, promover el buen cumplimiento de la función –fundamentalmente en los casos de funciones de fiscalización e inspección-, etc. El tema no es de sencilla resolución, pero habría que pensar también si no sería conveniente profesionalizar dichas funciones administrativas en un sentido “burocrático-weberiano”, aumentando los salarios básicos (hasta llevarlos a niveles dignos) y promoviendo una ética de servicio público ajena a los incentivos propios del mercado.

declaraciones de excedencia incluyó una combinación de declaraciones justificadas a partir de la lógica ya expuesta, con declaraciones de excedencias estrictamente voluntarias. De esta manera la propia implementación de la reforma habría seguido la pauta característica de la informalidad: la norma existe -en este caso, los procedimientos para declarar la excedencia- pero su cumplimiento termina por depender, en la práctica, de la discrecionalidad de los superiores jerárquicos.

Por Ley, se limitó la práctica de “pases en comisión”. Sin embargo, la escasa información disponible muestra que en algunos Ministerios siguen siendo numerosos los funcionarios en esta situación²⁹. Con respecto a la figura de las “encargaturas”, la reforma no planteó ninguna limitación o corrección. Por las informaciones que disponemos a través de entrevistas, se constata que dicha práctica sigue vigente y, en algunos Ministerios, con mucha amplitud. Tampoco se planteó nada en concreto para limitar la práctica del doble empleo, ni siquiera en unidades organizativas en las cuales el fenómeno está en flagrante contradicción con el cumplimiento de las funciones correspondientes, como por ejemplo, en la Dirección General de Impositiva³⁰. Por otra parte se mantiene inalterada la coexistencia de funcionarios de carrera y funcionarios contratados de larga duración y no se ha planteado hasta el momento nada con respecto a la transformación u ordenamiento de la situación de los dos mecanismos paralelos de ingreso (antes del cierre y cuando se reabra) de ascensos y remuneraciones que se ha ido generando por vía de hecho. En todos los proyectos de reestructura de las Unidades Ejecutoras, se habla por igual, de cargos y funciones contratadas. Lo único que existe como referencia a este tema, es que en caso de que en la unidad organizativa existan diversos cargos o funciones contratadas de escalafón, grado, denominación y serie, se declarará excedente prioritariamente a las funciones contratadas.

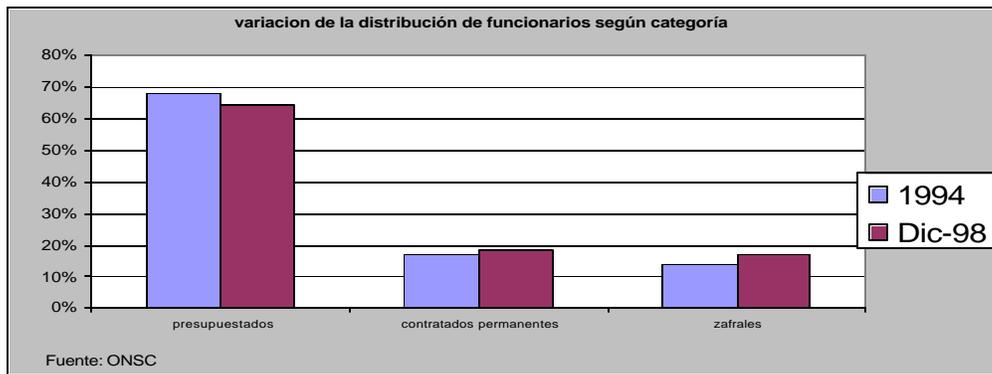
Sin embargo, si se observan los resultados en el universo de la reforma, se constata que la declaración de excedencias lejos de traducirse en aumento de la proporción de funcionarios de carrera significó su reducción. Para diciembre de 1998, la estructura de la AC se distribuía de la siguiente forma: 64.5% de personal presupuestado, 18.5% de contratados “permanentes” y 17% de zafrales y otros. Para el año 1994, los primeros redujeron su peso en un 5.8%, los contratados lo aumentaron en un 7.6% y los zafrales registran el mayor aumento con un 19% .³¹

²⁹ Según un artículo publicado recientemente en la prensa, un Informe de la ONSC señala la existencia de 1412 funcionarios en “comisión”, cifra vigente hasta Octubre del 2001. De los mismos, 378 se encuentra en el Poder Legislativo, 268 en Presidencia de la República, y el resto en Ministerios y distintos organismos estatales de otros sectores del Estado. Fuente: Diario “*La República*”, del 3.12.2001.

³⁰ El doble empleo en la DGI, genera una situación en la cual los funcionarios trabajan al mismo tiempo en empresas privadas, con lo cual se constituye un sistema de alianzas que determina la existencia de empresas protegidas. Esa situación no fue tematizada ni modificada en la reforma en estudio. Será recién en el actual gobierno de Batlle, que el problema será planteado públicamente y que se constituye en objeto de proyectos de transformación. Sin embargo, esta transformación apunta a resolver este problema por la vía de la contratación de un cuerpo de inspectores muy bien pagado, que estarían por fuera de la carrera administrativa, y a quienes se les exigiría dedicación total. Ver: Diaro “*El Observador*”, del 27-07-01.

³¹ Fuente: Narbondo y Ramos 2002.

Gráfica 3



Al mismo tiempo aumenta, en los organismos que constituyen el universo el reforma el número de empleados en las categorías de becarios, pasantes, arrendatarios de obra y otros, los cuales si bien están empleados por el Estado no son funcionarios públicos y por consiguiente no cuentan con las garantías y obligaciones correspondientes. Este aumento es proporcionalmente más alto aquí, que en el total de los organismos de la administración pública en su conjunto. En efecto, mientras que a nivel de todo el Estado, la proporción de pasantes y becarios aumentó un 18% entre 1995 y 1999, a nivel de la AC este aumento fue del 52% en el mismo período³².

A esto hay que agregar la amplia utilización de contratos de obra en programas, en general con financiación internacional, en el ámbito de la Presidencia, los cuales en su mayoría son nombramientos sin concurso y sin control de los órganos de contralor. Según las cifras divulgadas por la prensa en 1999 había 1658 contratados por este mecanismo³³.

En cuanto a la estructura remunerativa, se introdujeron algunas modificaciones tendientes a poner orden en la misma. Ya hemos hecho mención a las limitaciones que se introdujeron a la práctica de “pases en comisión” y de las “redistribuciones” desde y hacia los organismos públicos externos a la Administración Central. Por otra parte, algunas disposiciones derivadas de la Ley de Presupuesto, han aumentado la visibilidad de la utilización de los fondos extra-presupuestales.

Pero más allá de estas medidas puntuales, la situación no se ha transformado sustancialmente. La ya mencionada introducción de incentivos al rendimiento, si bien definido por tribunales y regido por pautas de evaluación formalmente establecidas, viene a agregar una nueva diferenciación en los ingresos de los funcionarios, en una situación en la que sigue existiendo una gran heterogeneidad en la composición del salario, una fuerte depresión del mismo con respecto a otros sectores de actividad (tanto públicos como privados), y una gran disparidad en su distribución al interior de los propios Incisos.

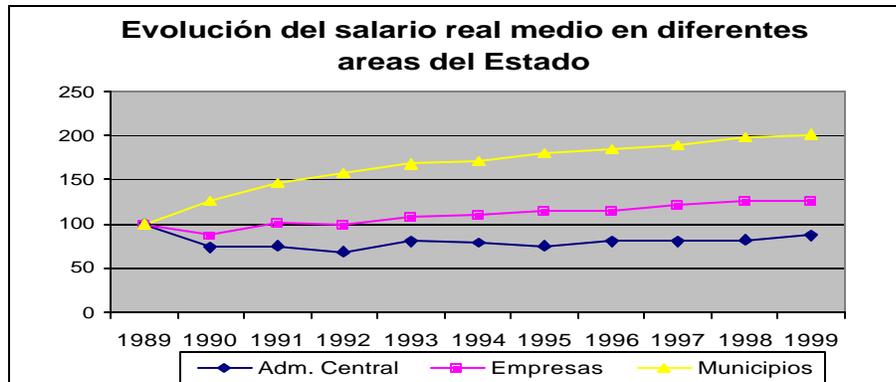
A pesar de que a partir del año 95 se observa una paulatina recuperación de los niveles salariales de la AC (como producto de los ahorros generados por las declaraciones de excedencias- y de sucesivos aumentos legales del salario real), la misma (que entre 1995 y el 1999 fue del 14%), no fue

³² Cálculos propios en base a la pág. web de la ONSC (actualizada al 2001).

³³ Ver Revista “Latitud 30/45”, 1999.

suficiente a los efectos de hacer más decorosa la brecha que se ha venido produciendo en la década de los noventa entre los distintos sectores del Estado. (Ver cuadro I y gráfica 4).

Gráfica 4



En efecto, la estructura salarial de la AC sigue estando profundamente deprimida en relación a los otros sectores del Estado. Prueba de ello es la comparación del costo salarial unitario de la AC en el año 2000 - u\$7983 -, con el de los Tribunales de la República - u\$13.286 - o el de los Gobiernos Departamentales - u\$11.102. Ni que hablar si lo comparamos con el de las Empresas estatales - u\$21.791- o el de los Bancos del Estado - u\$41.038³⁴.

Al mismo tiempo, al seguir existiendo una diversidad de partidas salariales, tanto presupuestales como extra-presupuestales, se continúa distorsionando el principio de a igual cargo igual salario, lo que se observa en la continuidad de una política de fuerte asignación diferencial de presupuesto al interior mismo de la AC (entre Ministerios y entre UE).

En definitiva, el conjunto de estos resultados en el terreno de la gestión del personal muestra señales muy preocupantes, en tanto no se han corregido deficiencias sustanciales de este sistema. Por un lado, no sólo no disminuye, sino que más bien aumenta la heterogeneidad de la estructura del empleo público y se amplía el espacio de discrecionalidad en la gestión del ingreso, permanencia, distribución y retribución del personal (Narbondó y Ramos 2002). Por otro lado, la estructura salarial de la AC sigue estando profundamente deprimida en relación a los otros sectores del Estado.

En definitiva, la reforma de la función pública en Uruguay avanzó mucho más en acotar el tamaño y flexibilizar la operación de la burocracia que en reducir el gasto en nómina o en fortalecer la estructura y operación del servicio civil de carrera.

CONCLUSIONES

A mediados de los años 90, el tercer gobierno de la restauración democrática en Uruguay emprende la compleja tarea de reformar el sistema de personal público del país como parte de un proyecto más general de reforma y modernización del estado. El impulso reformista del segundo gobierno del Presidente Sanguinetti amplía y profundiza los intentos de reforma estatal emprendidos durante las dos primeras administraciones de la restauración democrática. Si bien más ambicioso y

³⁴ Fuente: Semanario *Búsqueda*, del 27.09.2000

relativamente más exitoso que los esfuerzos anteriores, este último impulso revela, sin embargo, continuidades notables en relación a ellos. En particular, el firme compromiso a favor del fortalecimiento de la capacidad de acción estatal –más que a la mera retracción del estado de la vida social y económica- y la clara renuencia a adoptar estrategias de cambio abruptas y programas de reforma concebidos como paquetes unitarios y comprensivos. Estos elementos, conviene enfatizarlo, distinguen la experiencia reformista uruguaya de otras emprendidas durante el mismo período en América Latina.

Más allá de estas y otras singularidades notables, la reforma de la función pública desarrollada durante la segunda mitad de los 90 en Uruguay presenta también algunas semejanzas importantes con los procesos de cambio en esta materia impulsados en años recientes en muchos países de la región. Destacan, al respecto, las similitudes en lo hace a la orientación general y principales objetivos de la reforma, así como la enorme complejidad política del proceso asociado a su ejecución efectiva.

La orientación fundamental y los objetivos centrales de la reforma uruguaya se ubican claramente dentro del paradigma que, desde hace ya más de una década, ha sido el dominante a nivel internacional en materia de administración pública y reforma del estado: el nuevo gerencialismo. Para esta corriente de pensamiento –inspirada y basada en las limitaciones y deficiencias de las burocracias meritocráticas consolidadas de los países desarrollados- los problemas centrales a combatir dentro del aparato estatal son: la rigidez burocrática, el excesivo centralismo y la ineficiencia. A fin de modernizar el estado, propone así, acotar sus funciones –a través de la transferencia de tareas no esenciales a las empresas privadas, al tercer sector y/o a niveles de gobierno más cercanos a la ciudadanía- y desburocratizar su operación –esto último por la vía de inyectar flexibilidad y espíritu empresarial a su estructura y funcionamiento. En materia de personal público, el nuevo gerencialismo enfatiza la necesidad de reducir su costo y tamaño, así como, y muy particularmente, la necesidad de introducir cambios que flexibilicen su manejo, que incrementen la autonomía decisoria de los gerentes públicos sobre su personal, que sustituyan el control vía reglas por el control vía resultados y que limiten la autonomía del conjunto de los burócratas frente a los políticos electos y frente a la ciudadanía.

La adopción del nuevo gerencialismo como eje orientador del programa de reforma impulsado a mediados de los 90 en Uruguay responde a dos factores principales, mismos que, por lo demás, también contribuyen a explicar su adopción en buena parte de la región durante la última década. El primer elemento tiene que ver con la creciente influencia de ese paradigma a nivel internacional tanto dentro de la comunidad académica, como, y muy especialmente, dentro de la comunidad global de tomadores de decisión en materia de políticas públicas. El segundo factor, al mismo tiempo fundamental y paradójico, se deriva de su funcionalidad política. Dicho en otras palabras, el nuevo gerencialismo basa mucho de su éxito en el hecho de ser relativamente poco costoso para las elites políticas y burocráticas de la región, pues lejos de, en efecto, reducir su discrecionalidad en materia de empleo público les permite conservarla e incluso ampliarla. A diferencia de otros modelos de reforma –como por ejemplo el que busca incrementar la autonomía de los burócratas frente a los políticos a través del fortalecimiento del sistema meritocrático de carrera o el que intenta aumentar el control directo de la ciudadanía tanto de burócratas como de políticos por la vía de transparentar la acción del gobierno-, el gerencialista resulta bastante compatible con los arreglos tradicionales en materia de gestión de recursos humanos y, por tanto, bastante más digerible políticamente.

Si bien relativamente menos costoso políticamente que otros modelos de reforma posible, el esquema impulsado no estuvo exento de costos y riesgos importantes. Intentar cambiar el status quo nunca es fácil: lo es mucho menos cuando de lo que se trata es de introducir, desde el propio gobierno, transformaciones capaces –al menos, en principio- de vulnerar los intereses de la clase gobernante. Todo ello obliga a preguntarse acerca de los factores que inciden sobre el origen mismo del impulso a favor de la reforma y, muy especialmente, sobre aquellos elementos que influyen sobre sus logros concretos, su alcance específico y - dados los largos tiempos de maduración de este tipo de reformas- su sustentabilidad en el tiempo. En el caso uruguayo estas preguntas resultan particularmente importantes en virtud del vigor silencioso y persistente del impulso inicial, de las particularidades de las medidas concretas adoptadas, así como de los considerables avances conseguidos.

En cuanto al origen del impulso reformista, tres variables detonantes, todas ellas derivadas de la presión de actores y circunstancias externos al gobierno, parecen haber sido claves. En primerísimo lugar, la amenaza planteada por el crecimiento electoral de la izquierda a los dos partidos tradicionales. En segundo lugar, la insatisfacción social creciente no con la centralidad del estado, pero sí con su desempeño y su capacidad para atender y enfrentar eficazmente problemas sociales y económicos cada vez más urgentes y graves. En tercer término, la reducción progresiva del margen presupuestal de acción del gobierno. La persistencia y, de hecho, agudización de estas condiciones ayuda a explicar, por otra parte, la voluntad y capacidad del gobierno para mantener el impulso a favor de la reforma.

A la obtención de logros, aunque desiguales, significativos, contribuye la presión de los factores exógenos mencionados, pero también la visión y la estrategia de instrumentación política desplegada por el equipo reformista. Los avances más notables del proceso de reforma involucran el acotamiento del aparato estatal a través de la terciarización de actividades del Estado, de la fusión y supresión de Unidades Ejecutoras, Divisiones y Departamentos y de la disminución de la nómina funcional, especialmente en los Ministerios Civiles de la Administración Central (se excluyen Defensa e Interior). Si bien menos importantes, también se registran algunos avances en la introducción de cambios de corte gerencialista en la estructura y reglas de operación del sistema de personal de la administración central, tales como los cargos de Alta Gerencia y los esquemas de evaluación basados en desempeño y resultados. Estos logros, procesados por la vía de cambios en las reglas formales dentro del parlamento, así como de su instrumentación dentro de la administración pública central, se explican, en parte, por la presión de los factores exógenos apuntados. A ellos también contribuyen centralmente, sin embargo, la voluntad política del Presidente, la convicción del equipo reformista a favor del fortalecimiento y no de la mera reducción del estado, y la adopción de una estrategia de ejecución política que aísla el proceso de reforma de la influencia de las corporaciones y los partidos y que lo centraliza dentro del gobierno y bajo el control del Poder Ejecutivo.

Los logros de la reforma en materia de terciarización y reducción del personal público contrastan, sin embargo, con sus serias limitaciones en lo que hace a avanzar en la consecución de algunos de los principales objetivos declarados de la misma. Resaltan, al respecto, los magros o nulos resultados obtenidos en lo que hace al ahorro en la nómina, así como a la modernización integral y al fortalecimiento efectivo del sistema de recursos humanos de la administración central. Parte de la explicación de estas limitaciones tiene que ver con el énfasis gerencialista de la reforma y con la baja prioridad que, en los hechos, se concedió a los aspectos del programa de cambio relacionados con el

fortalecimiento del servicio civil de carrera. Los pobres resultados que, en relación a estos temas, se han derivado de la introducción *tanto* de las medidas de corte gerencialista –en particular, la evaluación por resultados- como de las medidas orientadas a fortalecer el sistema de carrera – adecuación de puestos a funciones y reducción de la discrecionalidad en ingreso, promoción y remuneración,- tiene fundamentalmente que ver con la estrategia de ejecución práctica adoptada.

La delegación de la actividad de ejecución y declaración de funciones centrales y terciarizables, así como de personal excedentario, dentro de la administración central misma y, en particular, en los jefes de unidades ejecutoras resulta clave para entender como las lógicas discrecionales que, en parte, se pretendía erradicar con algunos componentes gerenciales de la reforma, reingresan por la puerta de atrás del sistema. Dicho de otra manera, encomendarle a los operadores centrales del sistema de articulación clientelar y discrecional entre partidos la implantación de la reforma si bien permitió neutralizar su oposición a la reforma, terminó por diluirla y comprometer su posibilidad de introducir, en los hechos, muchos de los cambios centrales planteados.

Por su parte, el hecho que no se haya incrementado la consistencia entre cargo, función, escalafón y remuneración desde criterios formales y técnicos hace que el fortalecimiento del servicio civil de carrera haya resultado más cosmético que otra cosa. La clave del vaciamiento del servicio civil de carrera no se encuentra en la corrupción abierta ni en la ausencia de mecanismos formalizados y con rango de ley. El problema es que este sistema es el producto de una compleja ingeniería institucional para dar cabida a prácticas discrecionales, pero permitiendo el mutuo control entre los dos Partidos Políticos que históricamente colonizaron el estado. El sistema está pensado para repartir el botín del estado entre partidos democráticos de tipo maquina clientelar, no para poner límites al uso partidario del estado. No debe confundirse la norma legal que ata de manos a los partidos entre si con la norma legal que ata de manos al político per-se. Sólo esta última garantiza un uso no discrecional del personal y recursos del estado. La primera, solamente garantiza un sistema de checks and balances inter-partidario que modera, acota y legitima dicha utilización. Por ello de no atacar este sistema de carreras paralelas, partidas extra-presupuestales, pases en comisión, encargaturas y otros dispositivos de “fexibilización”, resultará sumamente difícil generar un sistema gerencial adecuado. No se puede superponer a una estructura ya fexible, otra estructura flexible. Especialmente si la primer y más vieja estructura flexible tiene el poder para reinstrumentalizar las nuevas estructuras flexibles, aún si estas pretenden inspirarse en el merito y los resultado más que en el acuerdo político.

Una reforma que, como hemos señalado, elige como resorte central de su ejecución al último escalón político de las lógicas partidarias al interior de la maquinaria estatal augura, desde el inicio, pocas probabilidades de éxito en el intento de la supresión de dichas lógicas. Lo que es más, dicha opción sugiere al menos en partes de la administración central, o bien, el respeto de dichas lógicas o bien su potenciamiento. En ningún caso, el principio de una administración pública más neutral y más responsable frente a la ciudadanía estaría siendo maximizado. En otras palabras, la pretensión de separar política y gerencia por la vía de introducir cambios tendientes a fortalecer el sistema de carrera termina por ser socavada desde la base. El componente gerencialista de la reforma, por su parte, si bien recibe mayor énfasis, se impulsa desde los parámetros de eficiencia y funcionalidad de un sistema político patrimonialista. La ausencia de mecanismos de sanciones e implementación y evaluación de logros de la propia reforma, son la evidencia más clara de dicha afirmación.

Uruguay nunca se carecterizó por un buen puntaje en lo que corresponde a la dimensión de competencia neutral. El estado uruguayo ha sido siempre “politically responsive”. Pero lo ha sido,

esencialmente, a las lógicas del poder fraccional de los partidos. No ha sido depredador, pero tampoco ha sido racional. En contextos de abundancia esta combinación era tolerable. En contextos de escasez, es inaceptable. La noción de que los modelos gerencialistas solucionan dicho dilema sugerimos es falsa. Y ello responde, no tanto a las carencias intrínsecas del modelo gerencialista (que deberán y han sido evaluadas en otros estudios) sino a una acción técnico-política que creyó que el diagnóstico estaba en el remedio. Dicho en forma menos oscura: el patrimonialismo es el mal de la región y el país, y este debía haber sido el diagnóstico. El gerencialismo, es decir, el remedio que se aplicó, no posee como enemigo principal al patrimonialismo. Su dragón es la rigidez, el corporativismo expansivo del gasto y el ritualismo. El problema principal de nuestros Estados no es ninguno de estos dragones (aunque ellos estén presentes). Sino el particularismo, el vaciamiento de la carrera funcionarial y el efecto de esto sobre los males sobre los que efectivamente advierte el gerencialismo. En suma: no existen atajos. La construcción de Estados eficientes y transparentes no son dados por las lógicas del mercado. Las lógicas del mercado pueden efectivamente convertirse en medicinas adecuadas a problemas reconocidos. Pero solo lo harán a partir de núcleos weberianos de carrera hoy inexistentes o debilitados.

Bibliografía

- Andersson, K. 2001: “National, International and Transnational Constructions of New Public Management”, en Christensen, T. Y Laegreid, P. (eds.) *New Public Management. The Transformation of ideas and practice*, pp.43-72, Aldershot: Ashgate,
- Aucoin, P. 1990: “Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums”, en *Governance (special issue on managerial reform)*, pp.115-138.
- Banco Mundial 1998 : *Más allá del consenso de Washington. La hora de la reforma Institucional*, Washington.
- Bresser Pereyra,L. 1997: “Una reforma basada en la gestión aplicada a la Administración Pública de Brasil”, en: *Gestión y análisis de políticas públicas*, p.113-132, No 9 (Mayo-Agosto).
- Campbell, C. y Wilson, G. 1995: *The End of Whitehall*, Oxford: Blackwell.
- Carlson, Ingrid y Payne, Mark, J. 2002: “Cross-Country Comparisons of Public Employment and Pay of 26 Latin American And Caribbean Countries”; BID, Working Paper; Public Policy Management and Transparency Network.
- Castellano, E. 1996: “Uruguay: un caso de “Bienestar de Partidos”, en: *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, pp. 107-127, ICP, Montevideo.
- Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) (1964) 1989: *Informe sobre la Administración Pública*, Montevideo: Instituto Nacional del Libro.
- Correa Freitas, R. y Franco, R.(comp.) 1989: *Gestión del Estado y Desburocratización*, Montevideo, ONSC-ILPSS.
- Correa Freitas,R.y Vázquez,C. 1998: *Manual de Derecho de la Función Pública*, Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Dargie, Ch., Locke, R., 1999: “The British Senior Civil Service” en Page, E., Wright, V., *Bureaucratic Elites in Western European States*, pp.178-205, Oxford University Press.
- Davrieux, H. 1987: *Papel de los Gastos Públicos en el Uruguay (1955-1984)*, Montevideo:CINVE-EBO.
- Dunsire, A. y Hood, C. 1989: *Cutback management in public bureaucracies*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Faraone, R. 1970: *El Uruguay en que vivimos (1900-1968)*, Montevideo: Arca.
- Filgueira, F 1994: “Un estado social centenario. El crecimiento hasta el límite del estado social batllista, en Filgueira, F. y Filgueira, C. *El largo adiós al país modelo*, pp. 11-99, Montevideo: Arca.

- Filgueira F. Y Moraes J. A. 1999: "Political Environments, Sector-Specific Configurations and Strategic Devices: Understanding Institutional reform in Uruguay". Working Paper R-351. IADB, OCE, Washington D.C.
- Filgueira,F., Garcé,A., Ramos,C. y Yaffé,J. 2002: "Los dos ciclos del Estado uruguayo en el SXX", en: *La política. El Uruguay en el SXX*, Montevideo: Banda Oriental (en prensa).
- Garcé, A. 2000: "Tres fases en la relación entre intelectuales y poder (1830-1989)", en De Armas, G. y Garcé, A. *Técnicos y política. Saber y poder: Encuentros y desencuentros en el Uruguay contemporáneo*, Montevideo: Trilce.
- Gregory, R. 2001: "Transforming Governmental Culture: A Sceptical View of NewPublic Management", en Christensen, T. y Laegreid, P. (eds.) *New Public Management: the transformation of ideas and practice*, Aldershot: Ashgate, pp.231-261.
- Grompone, A. 1962: *La ideología de Batlle*, Montevideo: Arca.
- Hall,J. (1954) 1989: *La Administración Pública en el Uruguay. Sugerencias para una Reforma de la Organización Administrativa*, Montevideo: Instituto del Libro.
- Halligan, J. 1995: "Policy Advice and the Public Service", en Peters, G. y Savoie, D. (eds.) *Governance in a Changing Environment*, pp.138-172, Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Hecló, H. 1984: *A Government of Strangers*, Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Heredia, B. 2002: *La Economía política de la creación de servicios civiles de carrera: la experiencia de México*, México: CIDE (documento preparado para la Red de Gestión y Transparencia del Diálogo Regional de Política del BID).
- Hood, C. 1990: "De-Sir Humphreyfying the Westminster Model of Bureaucracy: A New Style of Governance", en *Governance*, Vol.3, No.2, pp.205-214.
- 1991: "A Public management for all seasons?", en: *Public Administration*, pp.3-19, Vol.69 (1).
- Ingraham, P., Thompson, J. y Eisenberg, E. 1995: "Political management strategies and political/career relationships: where are we now in the federal government?", en *Public Administration Review*, Vol.55, No.3, pp.263-272.
- Kaztman, R. y Filgueira, F. 2001: *Panorama social de la infancia en el Uruguay*, Montevideo:IPES-UCUDAL.
- Lanzaro, J. 2000: "El Presidencialismo pluralista en la "segunda transición", pp. 19-197, en: Lanzaro (coord.) *La "segunda transición en el Uruguay"*, Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

Mascarenhas, R. 1993: "Building an Enterprise Culture in the Public Sector: Reform of the Public Sector in Australia, Britain and New Zealand", en *Public Administration Review*, Vol.53, No.4, pp.319-328.

OECD 1995: *Governance in Transition: public management reforms in OECD countries*, París: PUMA/OECD.

-----1998: *PUMA. Public Management Developments*, París: PUMA/OECD.

Olezker, D. 2001: *Crecimiento y Exclusión*, Montevideo: Trilce.

OPP-CEPRE 1998: *La Reforma Administrativa del Estado*, Montevideo.

OPP-CEPRE 1999: *Resultados de la gestión pública (Rendición de Cuentas 1998)*, Montevideo.

Oszlak, O. (1972) 1989: *Diagnóstico de la Administración Pública*, Montevideo: Instituto Nacional del Libro.

Panizza, F. 2002: "La primacía de la política: Discurso e instituciones en la Reforma de la Administración Pública Uruguaya", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (a publicar), ICP.

Peters, G. 1995: *Managing Incoherence: The Coordination and Empowerment Conundrum*, Ottawa: Canadian Centre for Management Development.

----- 2001: *The future of governing*, Lawrence: University Press of Kansas.

Peters, G. y Pierre, J. 1998: "Governance Without Government? Rethinking Public Administration", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.8, No.2, pp.223-243.

Peters, G. y Savoie, D. 1994: "Civil service reform: misdiagnosing the patient?", en *Public Administration Review*, Vol.54, pp.418-425.

Pollit, C. 1990: *Managerialism and the Public Service*, Oxford: Blackwell.

----- 1998: "Managerialism Revisited", en Peters, G. y Savoie, D. *Tacking Stock: Assessing Public Sector Reforms*, Montreal: McGill-Queen's University Press, pp.45-78.

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

Rama, G. 1971: *El Club Político*, Montevideo: Arca.

Ramos, C. 1993: "La racionalidad de la gestión pública en el contexto de la Reforma del Estado, en Bodemer, K. (comp.), pp.59-82, Montevideo: FESUR.

Ramos y Narbondo 2001: "El problema de la governance y la reforma administrativa en el Uruguay", en Pierre Calame y André Talmant (comp.): *Con el Estado en el corazón. El andamiaje de la gobernancia*, Trilce, Montevideo 2001.

2002: "La Reforma de la Administración Central en el segundo gobierno de Sanguinetti: realizaciones y déficits de un enfoque gerencialista", en Mancebo, Narbondo y Ramos (comp.) *La Reforma del Estado y de las políticas públicas en la democracia restaurada*, Montevideo: Banda Oriental.

Rhodes, R. 2000: "Governance and Public Administration", en Pierre, J. (ed.) *Debating Governance*, Oxford: Oxford University Press, pp.54-90.

Rockman, B. 1998: "The Changing Role of the State, en Peters, G. y Savoie, D. *Tacking Stock*, Montreal: McGill-Queen's University Press, pp. 20-45.

Romzek, B. 1996: "Enhancing Accountability", en Perry, J. (ed.) *Handbook of Public Administration*, San Francisco: Jossey Bass, pp.97-115.

Rosenbloom, D. 1993: "Have an Administrative Rx? Don't Forget the Politics!", en *Public Administration Review* (Editorial), Vol.53 (Nov.-Dic.), pp.503-507).

Savoie, D. 1995: "Globalization, Nation States and the Civil Service", en Peters, G. y Savoie, D. (eds.) *Taking Stock*, Montreal: McGill-Queen's University Press, 82-110.

Solari, A. 1988: *Uruguay, partidos políticos y sistema electoral*, Montevideo: Editorial el Libro Libre.

Solari, A. y Franco, R. 1983: *Las Empresas Públicas en el Uruguay*, Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

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

Terradas, L. 2000: *Reformulación organizativa en el MGAP. El caso del Plan Agropecuario*, Monografía final de Licenciatura, Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, ICP.

Thomas, P. 1998: "The Changing Nature of Accountability", en Peters, G. y Savoie, D. *Taking Stock*, Montreal: McGill-Queen's University Press, 348-394s.

