

**„Paradigmenwechsel in der Verwaltungswissenschaft und
Verwaltungsreform in Uruguay“**

(1995-1999)

Inauguraldissertation
zur Erlangung des Grades eines Doktors der Philosophie
im Fachbereich Gesellschaftswissenschaften
der Johann Wolfgang Goethe-Universität
zu Frankfurt am Main

vorgelegt von

Conrado Ricardo Ramos Laraburu

aus Uruguay

1. Gutachter Prof. Dr. Hans-Jürgen Puhle
 2. Gutachterin: Prof. Dr. Marianne Braig
- Mündliche Prüfung am 5. Juli 2004

| | |
|--|-----------|
| GLOSARIO DE SIGLAS | 4 |
| INDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS | 7 |
| PRÓLOGO | 9 |
| INTRODUCCIÓN GENERAL | 14 |
| 1ª PARTE: ASPECTOS POLÍTICO NORMATIVOS DEL CAMBIO DE PARADIGMA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA | 21 |
| CAPÍTULO 1: EL VIEJO PARADIGMA: LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TRADICIONAL (APT) | 21 |
| 1.1. <i>Su núcleo formativo y sus fuentes teóricas.</i> | 22 |
| 1.2. <i>Su función como institución de gobierno: El rol del moderno Servicio Civil.</i> | 27 |
| 1.2.1. Las reformas anglosajonas del SXIX. | 27 |
| 1.2.2. Diferencias entre el burócrata prusiano y la idea de “civil servant” | 32 |
| 1.3. <i>La importancia de sus garantías legales en el Estado de Derecho: Weber</i> | 36 |
| 1.4. <i>Su estudio como ciencia: La Administración Pública como cuestión técnica y la ortodoxa recepción de la separación política-administración.</i> | 41 |
| 1.4.1. El “Scientific Management” y su influencia en la Administración Pública. | 41 |
| 1.4.2. La despolitización “científica” de la Administración Pública, como proyecto político del Ejecutivo norteamericano. | 49 |
| 1.5. <i>Conclusiones.</i> | 52 |
| CAPÍTULO 2: CRÍTICAS A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TRADICIONAL | 54 |
| 2.1. <i>Críticas al modelo burocrático como representante de la Teoría clásica de las Organizaciones</i> | 57 |
| 2.2. <i>Críticas a los pilares científicos de la APT.</i> | 63 |
| 2.2.1. Simon: el administrativo como “decision-maker” y la crítica a la cientificidad de los principios organizativos de la Administración Pública. | 64 |
| 2.2.2. El rechazo de la separación política-administración | 71 |
| 2.3. <i>Policy Sciences.</i> | 73 |
| 2.3.1. La línea racionalista del policy analysis. | 73 |
| 2.3.2. Críticas a los enfoques “racionalistas sistémicos” o “profesionales”. | 77 |
| 2.4. <i>La crítica a los supuestos administrativos “welfaristas”</i> | 87 |
| 2.5. <i>Conclusiones.</i> | 96 |
| CAPÍTULO 3: EL “NEW PUBLIC MANAGEMENT” | 98 |
| 3.1. <i>Su definición.</i> | 98 |
| 3.2. <i>El contexto en el que se articula y las fuentes teóricas que nutren al NPM.</i> | 106 |
| 3.2.1. Las principios de la “Public Choice” y sus implicaciones prácticas para el sector público. | 111 |
| 3.2.2. Los principios del “managerialism” y sus implicaciones prácticas para el sector público. | 115 |
| 3.3. <i>Variantes nacionales del NPM y factores que explican la diversidad.</i> | 122 |
| 3.4. <i>La variante de época: El NPM en los 90’s.</i> | 132 |
| 3.5. <i>Conclusiones.</i> | 139 |
| CAPÍTULO 4: REEXAMEN CRÍTICO DEL NPM | 142 |
| 4.1. <i>Los límites teóricos del NPM.</i> | 144 |
| 4.1.1. La crítica de Hood a su pretensión de “universalidad” | 144 |
| 4.1.2. La crítica de Aucoin a la coherencia de sus proposiciones | 149 |
| 4.1.3. Dunleavy: La racionalidad del burócrata, pero de ¿qué burócrata? | 154 |
| 4.2. <i>Algunas lecciones de la experiencia</i> | 157 |
| 4.2.1. Los límites de gobernar por “contrato” | 157 |
| 4.2.2. Las dificultades para evaluar. Los indicadores de performance y los juegos de poder. | 164 |
| 4.2.3. Redefiniendo la formas de “accountability” | 166 |
| 4.2.4. Déficits de “accountability política” | 175 |
| 4.2.5. El Servicio Civil en la encrucijada. Entre las críticas y las demandas cruzadas. | 182 |
| 4.3. <i>Conclusiones.</i> | 210 |
| CAPÍTULO 5: EL DEBATE DE LA GOVERNANCE | 213 |
| 5.1. <i>Buscando una definición de “governance”.</i> | 215 |
| 5.2. <i>Limitantes en la devolución de funciones públicas hacia el mercado y las redes.</i> | 222 |
| 5.2.1. El modelo de mercado y sus límites como mecanismo de governance. | 222 |
| 5.2.2. El modelo de redes y sus límites como mecanismo de governance. | 232 |

| | |
|--|------------|
| 5.3. <i>La permanencia del modelo burocrático-jerárquico en el Estado. Porfiadez burocrática o necesidad del sistema?</i> | 240 |
| 5.4. <i>Conclusiones</i> | 249 |
| CONCLUSIONES GENERALES DE LA 1ª PARTE..... | 251 |
| 2ª PARTE: LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION CENTRAL EN EL URUGUAY (1995-1999)..... | 254 |
| 1. INTRODUCCIÓN..... | 254 |
| 2. EVOLUCIÓN DE LA MATRIZ POLÍTICO INSTITUCIONAL EN LA QUE ESTA REFORMA SE INSCRIBE..... | 261 |
| 2.1. <i>Auge del Estado de Bienestar uruguayo.</i> | 265 |
| 2.2. <i>La crisis del modelo.</i> | 281 |
| 3. DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA A LA REFORMA DE ESTADO..... | 298 |
| 3.1. <i>Las propuestas de Reforma de Estado a partir de la restauración democrática. El “modelo Uruguay” de reforma</i> | 300 |
| 4. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA URUGUAYA AL INICIO DE LA REFORMA (AÑO 1995)..... | 316 |
| 4.1. <i>Estructura organizativa de la administración pública en 1995</i> | 321 |
| 4.1.1. La Administración Central..... | 321 |
| 4.1.1.1. El personal de la Administración Central..... | 324 |
| 4.1.1.2. La carrera administrativa..... | 325 |
| 4.1.2. La Administración Pública descentralizada..... | 332 |
| 4.1.2.1. Los Gobiernos Departamentales..... | 332 |
| 4.1.2.2. Los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados..... | 334 |
| 4.1.3. En las fronteras del Estado: Las Personas Públicas no Estatales..... | 336 |
| 4.2. <i>El contralor de la Administración Pública</i> | 337 |
| 4.3. <i>Presupuesto y contralor presupuestal</i> | 339 |
| 4.4. <i>Tamaño del Estado y de sus componentes en 1995</i> | 341 |
| 4.4.1. Gasto Público..... | 341 |
| 4.4.2. Cantidad de personal..... | 342 |
| 5. FUNDAMENTOS Y OBJETIVOS DE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL EN EL SEGUNDO GOBIERNO DE SANGUINETTI..... | 348 |
| 5.1. <i>Estrategias de elaboración e implementación de la Reforma de la Administración Central</i> | 350 |
| 5.2. <i>Principales objetivos específicos de la reforma de la Administración Central</i> | 355 |
| 5.2.1. Reformulación de la estructura funcional y organizativa..... | 356 |
| 5.2.2. Introducción y desarrollo del control por resultados..... | 358 |
| 5.2.3. Reducción del gasto como porcentaje del PBI..... | 361 |
| 5.2.4. Profesionalización y revalorización de la función pública..... | 362 |
| 6. RESULTADOS GLOBALES DE LA REFORMA..... | 368 |
| 6.1. <i>Concentración funcional de la Administración Central y transferencia de funciones a empresas y organizaciones de la sociedad civil</i> | 368 |
| 6.1.1. Reestructura organizativa de las UE..... | 368 |
| 6.1.2. Creación de nuevas Personas Públicas No Estatales..... | 370 |
| 6.1.3. Algunas Interrogantes que se abren a partir de estos procesos..... | 375 |
| 6.2. <i>Los sistemas de control por resultados e integración de la información financiero-contable. Sus implicaciones políticas</i> | 377 |
| 6.2.1. El SEV, sus aspectos positivistas, y sus posibles consecuencias para la lógica política de provisión de servicios públicos..... | 377 |
| 6.2.2. El SIIF y su impacto en la redistribución de poder entre los agentes del contralor..... | 388 |
| 6.3. <i>El objetivo de reducción del Gasto Público</i> | 391 |
| Tabla N°. 9..... | 393 |
| 6.4. <i>Profesionalización y revalorización de la función pública</i> | 395 |
| 7. MÁS ALLÁ DE LAS DOCTRINAS: ALGUNOS PROBLEMAS PENDIENTES..... | 409 |
| 7.1. <i>Los desestímulos al Servicio Civil</i> | 409 |
| 7.1.1. El “informalismo” y el “favoritismo” como obstáculo al rendimiento..... | 409 |
| 7.1.2. La discrecionalidad como dilema cuando el clientelismo político es el problema..... | 415 |
| 7.1.3. La supuesta superioridad de lo privado sobre lo público. Todo lo de “afuera” es mejor que lo que hay en casa..... | 423 |

| | |
|---|-----|
| 7.1.4. Desvalorización del asesoramiento técnico-profesional del funcionario de carrera..... | 427 |
| 7.2. <i>Una fragmentación insuficientemente acompañada de controles</i> | 436 |
| 8. CONCLUSIONES DE LA SEGUNDA PARTE..... | 444 |
| 9. APÉNDICE A LA SEGUNDA PARTE: LA REFORMA DEL ESTADO DURANTE LA ACTUAL PRESIDENCIA DE JORGE BATLLE (2000-2003)..... | 455 |
| COMENTARIOS FINALES DEL TRABAJO..... | 463 |
| NOTAS METODOLÓGICAS..... | 467 |
| FUENTES..... | 470 |
| BIBLIOGRAFÍA..... | 473 |

Glosario de siglas

AC Administración Central

AFAP Administradora de Fondos de Ahorro Previsional

AIN Auditoría Interna de la Nación

ANCAP Administración Nacional de Combustibles Alcohol y Pórtland

ANEP Administración Nacional de Educación Pública

ANP Administración Nacional de Puertos

APT Administración Pública Tradicional

ASSE Administración de los Servicios de Salud del Estado

BHU Banco Hipotecario del Uruguay

BID Banco Interamericano de Desarrollo

BM Banco Mundial

BPS Banco de Previsión

BR Batllismo Radical

CBA Cost Benedit Analysis

CEPAL Comisión Económica Para América Latina y el Caribe

CEPRE Comité Ejecutivo Para la Reforma de Estado

CGN Contaduría General de la Nación

CIDE Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico

CLAD Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

COFE Confederación de Funcionarios del Estado

CONAPROLE Cooperativa Nacional de Productores de Leche

DGI Dirección General de Impositiva

DIEA Dirección de Investigaciones y Estadísticas Agropecuarias

DINAMA Dirección Nacional de Medio Ambiente

DINATEN Dirección Nacional de Tecnología Nuclear

DINAVI Dirección Nacional de Vivienda

EP-FA Encuentro Progresista-Frente Amplio
FMI Fondo Monetario Internacional
IBIEBS Instituto de Promoción de la Inversión y Exportación de Bienes y Servicios
IGTSS Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social
INAME Instituto Nacional del Menor
INE Instituto Nacional de Estadísticas
INSE Instituto Nacional de Semillas
IVA Impuesto al Valor Agregado
LATU Laboratorio Tecnológico del Uruguay
MERCOSUR Mercado Común del Sur
MEVIR Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural
MEyC Ministerio de Educación y Cultura
MEyF Ministerio de Economía y Finanzas
MGAP Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
MIEyM Ministerio de Industria, Energía y Minería
MSP Ministerio de Salud Pública
MTOP Ministerio de Transporte y Obras Públicas
MTSS Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
MVOTMA Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
NPM *New Public Management*
OECD *Organization for Economic Co-operation and Development*
ONSC Oficina Nacional del Servicio Civil
OPP Oficina de Planeamiento y Presupuesto
PA Plan Agropecuario
PAR *Public Administration Review*
PNUD Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PPBS Planning, Programming and Budgeting System
PPNE Persona Pública No Estatal
PRONADE Programa Nacional de Desburocratización
RREE Ministerio de Relaciones Exteriores
SES Señor Executive Service

SEP Sistema de Empresas Públicas

SEV Sistema de Evaluación por Resultados

SIIF Sistema Integrado de Información Financiera

SIIF Sistema Integrado de Información Financiera

TOCAF Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera del Estado

TOFUP Texto Ordenado de la Función Pública

UE Unidad Ejecutora

Índice de Tablas y Gráficos

A. Índice de Tablas

| | |
|---|------|
| Tabla N° 1 <i>Cantidad de Funcionarios Públicos y Porcentaje sobre la Población Total en Uruguay 1900 – 1965</i> | 274. |
| Tabla N° 2 <i>Evolución de la Ocupación en el Sector Público (en miles de personas)</i> | 290 |
| Tabla N° 3 <i>Evolución del número de beneficiarios de la Seguridad Social (1943 – 1983)</i> | 291 |
| Tabla N° 4 <i>Evolución de la Ocupación en el Gobierno Central (N° de cargos presupuestados y contratados)</i> | 292 |
| Tabla N° 5 <i>Evolución de los Salarios Públicos y de las Pasividades (Índice 1961 = 100)</i> | 295 |
| Tabla N° 6 <i>Evolución del Gasto Público según funciones. Gobierno Central Consolidado (Período 1957 – 1984)</i> | 297 |
| Tabla N° 7 <i>Evolución del número de cargos públicos 1985 – 1995</i> | 302 |
| Tabla N° 8 <i>Evolución del salario público 1989 – 1999 (Índice 1999=100)</i> | 330 |
| Tabla N° 9 <i>Evolución del Gasto Presupuestal como % del PBI (Años 1995 y 1999)</i> | 393 |

| | |
|---|-----|
| Tabla N° 10 <i>Evolución de la Proporción de pasantes y becarios sobre la totalidad de los funcionarios públicos (Años 1995 y 1999)</i> | 403 |
|---|-----|

| | |
|---|-----|
| Tabla N° 11 <i>Costo Salarial del Estado, cantidad de funcionarios y costos por Funcionarios (Año 2000, en dólares)</i> | 405 |
|---|-----|

B. Índice de Gráficos

| | |
|---|-----|
| Gráfico N° 1 <i>Porcentaje del Gasto del Gobierno General Consolidado sobre el PBI (Año 1999)</i> | 341 |
|---|-----|

| | |
|--|-----|
| Gráfico N° 2 <i>Distribución de cargos públicos según Organismos del Estado (Año 1985, en %)</i> | 343 |
|--|-----|

| | |
|--|-----|
| Gráfico N° 3 <i>Porcentaje de funcionarios públicos sobre población ocupada, por país y promedio de la OCDE (Gobierno General, Año 1995)</i> | 345 |
|--|-----|

| | |
|--|------|
| Gráfico N° 4 <i>Variación de la distribución de funcionarios de la Administración Central según categoría (Años 1994 y 1998, en %)</i> | 402. |
|--|------|

Prólogo

Este trabajo es el resultado de la investigación que desarrollé en el marco del programa de Doctorado en Ciencia Política de la Universidad J.W.Goethe (Frankfurt am Main), bajo la tutoría del Prof. Dr. Hans-Jürgen Puhle.

El proceso de investigación tuvo 2 secuencias claramente diferenciadas. La primera, en la que conté con el apoyo financiero del DAAD, comienza en el año 1994, año en el que trabajé en mi Proyecto de Tesis Doctoral, hasta haber sido admitido al año siguiente como Doctorante en la citada Universidad.

En el transcurso de este primer período, que concluyó a principios del año 1998, fecha en que regresé al Uruguay, me aboqué al estudio en profundidad de la literatura especializada en Administración Pública y NPM, con el fin de ir construyendo un marco teórico desde el que comprender analíticamente las transformaciones que en esta materia se venían registrando.

El estar becado en Europa, me facilitó realizar un rastreo bibliográfico importante de este tipo de literatura (lo que en América Latina es extremadamente difícil de hacer, debido a las precarias condiciones de nuestras bibliotecas) y visitar también oficinas públicas especializadas (como fue el caso de la *HMSO* en Gran Bretaña). Asimismo, tuve la posibilidad de asistir durante un semestre a la Escuela de Posgrados en Ciencias de la Administración de Speyer (*Hochschule für Verwaltungswissenschaften*), en carácter de alumno invitado.

En este período debo reconocer que mis expectativas previas en el sentido de encontrar en este país el ámbito ideal para continuar analizando las transformaciones del Estado de Bienestar, a partir de un marco conceptual que tomaba en cuenta las tensiones que se producen entre las racionalidades burocrático-legal y la político-sistémica (tal como lo habían hecho Renate Mayntz y Claus Offe en los 70's), o la utilidad funcional de la "rutina" burocrática (tal como lo había hecho Luhmann, a contra pelo con la moda y a pesar de reconocer los límites del modelo clásico

de administración), no se cumplían a medida que iba realizando mis primeras investigaciones bibliográficas.

Puede ser que la desilusión que provino a partir de lo que se interpretó como un intento frustrado de las Ciencias Sociales alemanas en los 70's, en su esfuerzo por aumentar la capacidad de planificación del gobierno y modernizar la gestión pública y la institución burocrática (fundamentalmente el *Beamtentum*), sumado a la fuerte penetración que tiene en la academia alemana la literatura anglosajona del NPM para esta época, sean factores que explican este fenómeno. Tal como lo pude constatar en Speyer, la recepción de la literatura que hacía una apología del NPM, se hacía de forma bastante acrítica, salvo honrosas excepciones como los profesores. Klaus König, Rainer Pitschas o Carl Böhret (entre otros pocos).

Afortunadamente, la lectura en un principio de los artículos publicados en *journals* como *PAR*, *PA*, *Governance*, *DÖV* o *IRAS*, lecturas que me condujeron posteriormente a toda una bibliografía en la que se trata la dimensión política de la administración pública y del NPM, así como las discusiones que tuvieron lugar en los coloquios organizados por el Prof. Puhle en la Universidad, fueron orientando mi investigación en la construcción de un marco crítico y politológico (y en consecuencia, menos administrativista o “gerencialista”) de análisis.

La segunda etapa se desarrolla a partir del año 1998, fecha en que comienzo el trabajo de campo de esta investigación, junto a mi colega y amigo Dr. Pedro Narbono. Ambos nos desempeñamos como Profesores e Investigadores en el Instituto de Ciencia Política (ICP) de la Facultad de Ciencias Sociales, perteneciente a la Universidad de la República. En junio del 2000, fecha en la que me trasladé por un período de un año a Suecia, dimos por concluida nuestra labor de campo. Sin embargo, mantuve mi vinculación con el ICP, y actualmente sigo desempeñando mis funciones en esta casa de estudios.

En este segundo período, la labor de investigación estuvo concentrada en el análisis de la Reforma de la Administración Central en el Uruguay, como caso de aplicación del NPM y su pertinencia a las especificidades de un país latinoamericano. Un primer producto parcial de esta investigación fue presentado en el año 1999 en Atlanta, en el marco del Congreso anual de

APSA. Allí tuve la oportunidad de conocer al Profesor Guy Peters, y poco tiempo después, durante una visita a Gotemburgo, al Profesor Jon Pierre. Desde entonces, ambos Profesores, nos han visitado periódicamente en Montevideo y han sido una fuente muy rica de información y conocimiento, no sólo para este trabajo, sino para la academia uruguaya.

Este trabajo que aquí se presenta es pionero en lo que hace al análisis politológico de la administración pública en el Uruguay, y por lo tanto, con marcadas limitaciones conceptuales y metodológicas. Tampoco ha sido fácil extrapolar marcos analíticos, interpretaciones y problemáticas específicas de países industrializados, al contexto latinoamericano, y al uruguayo en particular. Sin embargo, el estudio de dichos marcos analíticos (de dónde procede el NPM, cuáles son sus fuentes teóricas, qué tipo de problemas pretende enfrentar, qué tipo de problemas conlleva su aplicación, qué tipos de variables intervienen y definen las estrategias de reforma y tipologías de NPM, etc.), así como la aproximación a las características fundamentales de otros sistemas político-administrativos (especialmente europeos continentales y anglo-americanos), ha sido de suma utilidad para contextualizar analíticamente la reforma uruguaya.

En un panorama internacional caracterizado por la globalización económica y de transferencia de ideas, resulta muy interesante observar cómo responden las administraciones nacionales a estas influencias y presiones externas. Es decir, qué estrategias de asimilación, adaptación o rechazo desarrollan frente a los paradigmas dominantes de la época, a partir de sus propias características institucionales, culturales y políticas.

Esta investigación debe ser considerada como un primer mojón en una larga ruta por recorrer hacia un mayor conocimiento de la maquinaria estatal. En este momento (Octubre del 2002), desde el ICP coordino un proyecto de investigación de alcance regional y con financiación del BID, en el que están incluidos además de Uruguay, Argentina, Brasil, Chile y Paraguay. El objetivo del proyecto es conocer mejor las modalidades y el impacto que la Reforma del Estado viene teniendo en estos países y sus consecuencias para la *governance*. A su vez, este proyecto se inscribe también en un proyecto mayor, coordinado por Guy Peters desde el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Pittsburgh, con características inter-regionales.

Por último quisiera expresar mi agradecimiento a las personas que me ayudaron en esta investigación. Comenzaré por mis ángeles guardianes en Alemania, empezando por mi Tutor de Tesis, Hans-Jürgen Puhle, quien confió en mí y brindó gentilmente todo su apoyo a lo largo de todos estos años. Sus comentarios críticos (orientándome siempre hacia un foco más politológico y menos administrativista y economicista de análisis) y su larga trayectoria como analista político del Uruguay, fueron fundamentales para el desarrollo de este trabajo.

También quiero agradecer el apoyo de sus colaboradores por aquel entonces, Dr. Klas-Jürgen Nagel, Dr. Christian Lammert, Dr. Uwe Wenzel, Dr. Söhnke Schreyer, Dr. Stephan Hollensteiner y Dr. Andreas Helle, con quienes entablé una amistad que por suerte perdura en el tiempo. Ellos representaron para mí no sólo un grupo de académicos con quienes intercambiar ideas e interpretaciones de los contextos políticos y sociales europeos, sino también el no haberme sentido tan perdido en un medio tan ajeno al mío (por aquel entonces), dándome pacientemente todas las indicaciones prácticas necesarias e integrándome a su seno. Especialmente quisiera agradecer a mi gran amiga Sabine Kutzner, quien con una enorme paciencia y perfecto conocimiento del idioma español, revisaba mis informes anuales y adelantos de investigación, con el fin de que mi alemán tuviese un formato académicamente aceptable. No quisiera dejar de mencionar a Frau Frank, secretaria del Prof. Puhle, y a mi contacto del DAAD en Alemania, Frau Hartmann, quienes siempre me ayudaron muy eficientemente a resolver los problemas prácticos que se me presentaban.

No nombraré uno por uno a mis colegas en el ICP, ya que corro el riesgo de cometer injusticias al omitir algún nombre. Todos ellos han sido no sólo un enorme apoyo intelectual (a veces revisando mis manuscritos y discutiendo mis ideas, otras veces aprovechándome de sus conocimientos sobre el sistema político uruguayo), y logístico (lidiando con mi torpeza informática), sino también humano, alentándome constantemente en mi tarea (estando afuera y de regreso en el Uruguay).

Sin embargo, no puedo dejar de mencionar singularmente a mi compañero de ruta Dr. Pedro Narbono, con quien hemos venido remando juntos desde el año 1998, en esta difícil empresa que fue y sigue siendo, entender los procesos y las implicancias políticas que se juegan en cada una de las transformaciones del aparato estatal. El capítulo sobre la “*Governance*” en la 1ª parte

de este trabajo, así como lo que se expone en la 2ª parte, que es el resultado de nuestra investigación sobre la Administración Central en el Uruguay, pese a que aquí me he permitido realizar algunos agregados y darle una redacción última, es sustancialmente el fruto de este esfuerzo compartido.

Introducción general

La propuesta de esta investigación ha sido analizar las recientes transformaciones de la maquinaria central del Estado uruguayo, enmarcadas claramente dentro de un nuevo paradigma de gestión para el sector público, realizando un balance entre los objetivos planteados y sus logros. Asimismo, se evalúa la pertinencia de esta reforma y este nuevo paradigma para resolver problemas estructurales de la administración pública uruguaya y afrontar los desafíos que se le presentan.

Este nuevo paradigma de gestión pública, conocido bajo el rótulo de “*new public management*” (*NPM*), plantea un modelo de gestión pública más empresarial, incorporando modelos y técnicas de mercado, con el objetivo de resolver problemas derivados de la rigidez y ritualismo de un modelo de administración pública tradicional excesivamente recostado sobre sus premisas legales y burocráticas. Al mismo tiempo, el NPM busca reestablecer la clásica separación entre política y administración (vocablo que pasa a ser sustituido por el de “gerencia”), con el doble objetivo de, por un lado, devolverle a los liderazgos políticos del Ejecutivo su capacidad para definir sus objetivos de políticas, sin desviaciones burocráticas, y por otro lado, darle a los “gerentes” encargados de proveer los servicios públicos, libertad de gestión sin interferencias políticas.

El NPM ha venido imponiéndose en las últimas dos décadas, siendo adoptado –aunque con variantes- por la mayoría de los sistemas políticos y administrativos del mundo, lo que habla de su capacidad para resolver algunos de los problemas tradicionales del sector público, así como para adaptarse a contextos ideológicos e institucionales diversos. Pero al mismo tiempo se han ido levantando voces que cuestionan tanto su carácter universal (válido para resolver todo tipo de problema y para todo ámbito dentro del sector público), así como algunas de las derivaciones que surgen como consecuencia de la aplicación de sus doctrinas en ciertos ámbitos del sector público. Entre los aspectos más cuestionables en ese sentido pueden mencionarse: el relacionado con los problemas de “*accountability*” que surgen a partir de la confusión de responsabilidades que muchas veces trae la separación de los roles de comprador y proveedor en la provisión de

servicios públicos; los problemas de coherencia y coordinación de un sector público cada vez más fragmentado como consecuencia de una provisión de servicios crecientemente descentralizada y un Estado cada vez más vaciado (*hollowed out*); así como la pérdida de valores éticos en el servicio público, como consecuencia del progresivo abandono del sistema de carrera y su sustitución por formas contractuales de mercado. Esto último también repercute en la capacidad de asesoramiento neutral de las burocracias y pérdida de memorias institucionales, así como en un cierto clima de “enrarecimiento” de las relaciones entre político y burócratas, justamente debido a este nuevo contexto de relaciones contractuales.

El progresivo reconocimiento de este tipo de problemas, ya que las consecuencias sociales y políticas de los mismos son muy serias, es el que ha llevado a reconocer la necesidad de revalorizar el rol del Estado, no tanto como productor directo, sino como conductor de esta nueva y más compleja matriz societal de provisión de bienes y servicios que surge a partir de la incorporación del NPM en el sector público. Para ello, es indispensable fortalecer su núcleo central en sus funciones de formulación, regulación y control, pero esto no es una tarea sencilla (y menos aún en un contexto signado por un largo período de restricciones fiscales y estrategias de *downsizing*), ya que se necesita una fuerte inversión en personal capacitado e instrumentos legales muy sofisticados para cumplir con las funciones que se le atribuyen e imponer el interés general en este contexto tan heterogéneo.

En el caso concreto de la Reforma de la Administración Central en el Uruguay, veremos que como consecuencia de la misma, más allá de la prédica discursiva, no se ha verificado verdaderamente un fortalecimiento del núcleo duro del aparato estatal. La reforma puso el énfasis en incorporar las premisas del NPM, bajo el supuesto que la administración pública uruguaya sufriera de los males típicos de una administración burocrático-weberiana en un Estado de Bienestar en crisis. En consecuencia, la Administración Central realizó una reestructura interna de sus organizaciones con el fin de focalizarlas hacia un producto estratégico, lo que derivó en reducciones de personal y transferencia de servicios a empresas y organizaciones de la sociedad civil. Al mismo tiempo, se incorporó un sistema de evaluación de resultados de la gestión y un sistema integrado de información financiera. Sin embargo, estas transformaciones del aparato estatal no sólo tuvieron un interés casi exclusivo de reducción del gasto, lo que le

quitó calidad a la misma, sino que se la acometió ignorando algunos de los principales problemas arrastra tradicionalmente la administración pública uruguaya. Tal es el caso del clientelismo político y la informalidad (no en la letra pero sí en la práctica) del sistema meritocrático en el Servicio Civil. Esto ha significado siempre un desestímulo al funcionario de carrera y ha minado la relativa autonomía y el grado de profesionalización de la administración pública. Mientras esta problemática no se trate seriamente, la Administración Central no estará preparada para enfrentar los desafíos que le plantea un sector público cada vez más complejo y descentralizado.

En esta investigación he trabajado con dos premisas que reintroducen una visión politológica de la Administración Pública, donde los contextos ideológicos y los fenómenos de poder no están ausentes. Estos supuestos que aquí manejo están a contramano de toda una literatura (inspirada en las Ciencias del *Management*) que ignora este tipo de referencias. Una de las premisas tiene que ver con la necesidad de revalorizar las garantías jurídicas del viejo paradigma de administración pública, así como la contribución a la gobernabilidad democrática de uno de sus pilares, el Servicio Civil y su sistema de méritos. La otra premisa, es partir del reconocimiento de la limitada capacidad de los paradigmas administrativos, ya sea el viejo o el nuevo, para explicar la compleja realidad político-administrativa y para resolver todo tipo de males en el sector público.

El entendimiento del viejo paradigma, revalorizando las garantías que ofrece a la gobernabilidad democrática, y no sólo a través de sus ventajas o desventajas técnicas, desde un punto de vista micro-organizacional, es muy valioso para el análisis del caso uruguayo. Uno de los problemas que la democracia uruguaya arrastra históricamente, tiene que ver, con el excesivo dominio por parte de los partidos políticos sobre la administración pública, lo que ha conducido a un reparto político-clientelar de los bienes públicos, debido –entre otras cosas- a la falta de contrapeso y autonomía de un Servicio Civil que ha estado históricamente en relación de dependencia absoluta respecto a sus masters políticos¹. Como veremos más adelante, el clientelismo político y reparto corporativo de bienes públicos, sigue operando en la práctica, aunque, en las nuevas

¹ El paradigma burocrático-weberiano en el Uruguay, siguiendo la tradición española y francesa de Derecho Público, se ha plasmado mejor en cambio, en lo que hace a las garantías jurídicas del ciudadano frente a la administración pública, a través del cumplimiento del Derecho Administrativo y la constitución de Tribunales administrativos.

condiciones de creciente provisión por parte de empresas de mercado, éste ha mutado su forma hacia redes político-empresariales que se reparten los beneficios de los contratos con el Estado.

La otra premisa, está destinada a limitar la pretensión “cientificista”, y por lo tanto universal, de los paradigmas administrativos. El diseño de una propuesta de reforma administrativa, por ejemplo, el NPM, es adecuado para resolver determinado tipo de problemas (obesidad estatal, monopolios públicos, falta de control sobre las burocracias, lentitud en los procesos, etc.), y por lo tanto, estará integrado por un set de doctrinas que privilegiarán determinado tipo de valores administrativos (flexibilidad, delgadez, eficiencia empresarial, etc.), sacrificando o subordinando otros (seguridad jurídica, asesoramiento político neutral, igualdad de tratamiento, etc.). Este es el viejo dilema de la administración pública que reconoció Herbert Simon hace más de 50 años, ya que todos son necesarios, pero no pueden ser perseguidos por igual al mismo tiempo. Ello no quiere que los que no se privilegian serán ignorados, sino que se subordinarán a los otros, por lo tanto, es necesario realizar un balance entre los problemas más inmediatos que se quiere atacar y qué contrapesos pueden ponerse para evitar las consecuencias negativas que estas opciones puedan acarrear. En definitiva, las opciones son políticas, aunque las reformas suelen presentarse como políticamente neutras y como cuestiones de sentido común, con el fin de facilitar su aceptación en distintos ámbitos de lo público y en contextos ideológicos diversos, fuere cual fuere el tipo de contexto institucional, político y cultural previo.

En el caso uruguayo, la opción se hizo por una reforma de tipo NPM, no sólo privilegiando políticamente a los valores relacionados a la eficiencia económica (de corto plazo) por sobre todos los demás, sino que esta opción se hizo a partir de un diagnóstico - a mi juicio-equivocado, guiado más por una moda administrativista, que por el conocimiento de la matriz político-administrativa previa. La reforma vio en el paradigma burocrático-weberiano al causante de la rigidez, ritualismo y falta de productividad de la administración pública uruguaya, por lo que buscó su flexibilización y viraje hacia la incorporación de técnicas y lógicas de mercado. En realidad, debido a la tutela que históricamente ejercieron los partidos políticos sobre la administración pública, y el grado de “informalidad” con el que ésta operó, no puede decirse afirmarse que el paradigma tradicional, en lo que hace al Servicio Civil, se haya plasmado alguna vez. Probablemente, ese mismo ritualismo y rigidez de la administración pública, provenga de la

falta de interés político en poner en práctica un sistema meritocrático, como estímulo indispensable para que el Servicio Civil se profesionalice y eleve su productividad.

Este trabajo está articulado en dos partes complementarias una de la otra. La **Primera Parte** es un desarrollo fundamentalmente teórico acerca de la transición desde la Administración Pública Tradicional (APT) hacia el *New Public Management*. La misma está elaborada para servir como marco de referencia para el estudio de la problemática uruguaya, y está dividida en 5 Capítulos: el **Primero**, consiste en una breve síntesis de los rasgos fundamentales de la Administración Pública Tradicional (APT), revisando también sus fuentes teóricas y sus fundamentos formativos; el **Segundo** es una revisión de algunas de las principales críticas formuladas al APT, distinguiendo los distintos orígenes de estas críticas, fundamentalmente entre aquellas derivadas de estudios relacionados con las Ciencias del *Management*, y los que provienen de la Ciencia Política; el **Tercero** consiste en una descripción del nuevo paradigma de Administración Pública, conocido bajo el rótulo de “*new public management*” (NPM), y sus fuentes teóricas. Asimismo, se hace un breve análisis de sus variantes nacionales y de su evolución en la década de los noventa; en el **Cuarto** se repasan algunas de las críticas más fuertes que se le han hecho al NPM, algunas de ellas cuestionando teóricamente la validez de sus premisas, y otras advirtiendo sobre las consecuencias no queridas que resultan de su aplicación en determinados contextos, o sobre su incapacidad para resolver ciertos problemas del sector público; en el **Quinto** se discute el problema de la “*governance*”, la capacidad estatal de conducción en este nuevo contexto y la articulación entre las lógicas del mercado, las redes y la jerárquico-burocrática.

En la **Segunda Parte** del trabajo es donde tomo el caso de la Reforma de la Administración Central en el Uruguay, como ejemplo de difusión de las ideas de tipo NPM en un contexto nacional particular. Considero que el estudio de esta reforma ofrece un excelente ejemplo de las dificultades e insuficiencias que se presentan en la práctica, cuando se trata de importar irreflexivamente remedios fabricados en otros contextos y para otro tipo de enfermedades (y que ni siquiera en esos otros contextos y para esas otras enfermedades, han probado ser siempre las recetas más adecuadas).

Se comienza con un análisis histórico de la trayectoria político-institucional del Estado y la administración pública uruguaya (hasta el año 1995), con el objetivo de comprender el contexto en el que la reforma inscribe, ya que esto marca –en gran medida- a su vez los límites y las posibilidades de éxito de la misma. Dos aspectos merecen ser mencionados aquí: el primero, que la reforma de Estado en el Uruguay sólo tiene posibilidades si es propuesta como un cambio gradual, debido a las características Estado-céntricas de la sociedad uruguaya. En ese sentido, la reforma no significó una alternativa de mercado radical. El segundo, que el Estado de Bienestar en el Uruguay puede ser clasificado como un Estado de Partidos, debido a la enorme influencia histórica de los Partidos Políticos en todos los ámbitos de la vida nacional. Esto explica la falta de interés que la reforma muestra por resolver los problemas derivados de la ausencia de un sistema de méritos que opere en la práctica, así como los límites de las propuestas tendientes a aumentar la libertad de gerenciamiento a los encargados de los servicios públicos. Estos dos aspectos son determinantes para comprender las características que adopta el NPM en el Uruguay.

Luego se realiza un balance de los resultados de la reforma de la Administración Central, planteando aquellos puntos que resultan más problemáticos. Veremos que aquellas preguntas que quedan abiertas en los cuestionamientos que se le hacen al NPM en términos generales (a saber: pérdida de ética y de elencos estables en el Servicio Civil, problemas de coordinación y control de un sector público más descentralizado, etc.), son muy relevantes en el caso uruguayo, justamente debido a las debilidades históricas del Servicio Civil, las que no han sido corregidas por la reforma.

Finalmente, en las conclusiones planteo, junto a la importancia que viene adquiriendo el fortalecimiento del núcleo estatal encargado de regular y coordinar un sector público claramente más descentralizado y más complejo, el fracaso de este proyecto en el Uruguay. Considero que como producto de la reforma, no se ha logrado el objetivo de reforzar la capacidad institucional del núcleo estatal (salvo en lo que hace a ciertos controles internos del gasto). Esto es debido a que la reforma estuvo inspirada en un nuevo paradigma de gestión que, más allá de sus virtudes y defectos cuando es aplicado en matrices administrativas clásicas o weberianas, no es válido para resolver algunos de los problemas más graves que arrastra el sector público uruguayo, el que no

ha contado nunca con un sistema de méritos real. Aún más, si –como veremos que es en este caso- se lo implementa a medias tintas, es decir, se avanza en el sentido de sustituir la provisión estatal directa por las contrataciones, pero no se implementan los controles de gestión correspondientes, o si hay importantes *cutbacks* de personal, pero no se mejora la consistencia del sistema de recursos humanos (ya que no sólo no hay incorporación de gente capacitada para cumplir las funciones de un Estado de nuevo cuño, sino que se produce una constante sangría del personal con más experiencia en la cosa pública), lo más probable es que se esté debilitando y no reforzando la capacidad estatal de *governance*.

La falta de una política de personal tendiente a profesionalizar y jerarquizar las burocracias Ministeriales, es un déficit que suele repercutir severamente en las capacidades del Estado para prevenir fenómenos de corrupción en el sector público, en sus capacidades de negociación en las redes de políticas, en la calidad de la formulación e implementación de políticas públicas, y en la capacidad de asesoramiento institucional a los líderes Ejecutivos encargados del diseño de esas políticas.

1ª PARTE: ASPECTOS POLÍTICO NORMATIVOS DEL CAMBIO DE PARADIGMA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Capítulo 1: El viejo paradigma: La Administración Pública tradicional (APT)

Hoy en día es corriente escuchar un torrente de críticas a la burocracia, como sistema organizativo, y al burócrata, como personificación de un funcionario público obsesionado con el seguimiento de las órdenes de sus superiores, y amante de un tipo de trabajo rutinario y carente de iniciativas propias y propuestas inteligentes. Esa burocracia y ese burócrata, suelen ser asimilados sin más, a la Administración Pública Tradicional (APT), paradigma de gestión pública que se fue desarrollando a lo largo del SXX.

Sin embargo, al hacer una revisión analítica de este paradigma se observa que esta asimilación del APT a una imagen tan simple y negativa de la burocracia pública, si bien no es totalmente falsa, es por lo menos insuficiente y no hace justicia, ni con la complejidad de la teoría, ni con algunos valores positivos, en términos de ciertas garantías para la democracia y el Estado de Derecho, que la misma ha contribuido a promover.

En el Uruguay, en particular, frente a las innumerables críticas que en los últimos años ha venido sufriendo la Administración Pública por parte de los líderes políticos del Ejecutivo, conviene recordar no sólo algunas de las virtudes –sobre todo de garantías legales- que el viejo paradigma tuvo (y que hoy día se dan como descontadas), sino también que muchos de sus vicios no se derivan del paradigma tradicional, sino justamente de su no aplicación (como lo son el clientelismo político y la inoperancia de un sistema de carrera que dista de ser meritocrático).

Este capítulo, en primer término, se inicia con un breve repaso de las doctrinas que componen la columna vertebral de la APT, identificando sus componentes estructurales, así como culturales o motivacionales. Al mismo tiempo, se revisan las fuentes teóricas que han contribuido a formar el paradigma. Estas fuentes teóricas ayudan a comprender la razón de ser de algunas de sus premisas doctrinarias, lo que no suele tenerse en cuenta cuando se hace una crítica (podríamos decir “simple”) de la burocracia pública. En ese sentido, lo que se expone en segundo término, que consiste en un análisis del rol del Servicio Civil como institución de gobierno, su origen histórico y sus diferencias con la mera idea de “burócrata”, contribuye a explicar algunos de los componentes esenciales de la APT y su rol como subsistema de gobierno en el contexto de las democracias liberales. El breve repaso a la Teoría de la Burocracia de Weber que se realiza en tercer lugar, está destinado a comprender la significación normativa que la APT tiene para los Estados de Derecho, como instrumento indispensable de la dominación racional-legal. En cuarto lugar, se hace un rastreo histórico de los orígenes del entendimiento científico de la APT y de sus pilares fundacionales como ciencia autónoma (separada de la Política y el Derecho). Este entendimiento, si bien la legitimó como saber y le otorgó un enorme prestigio durante más de 50 años (ya que su fundamentación como cuestión técnica le permitió ser un instrumento muypreciado por los líderes Ejecutivos que promovían reformas en la maquinaria de gobierno), le valió perder capacidad analítica para comprender la realidad política del sistema político-administrativo.

1.1. Su núcleo formativo y sus fuentes teóricas.

Hood, en un ilustrativo artículo ingeniosamente titulado “*Public Administration: Lost an Empire, Not Yet Found a Role?*” (1990), en el que repasa sucintamente el destino de la Administración Pública² como ciencia, afirma que la Administración Pública tradicional, como estructura intelectual, nunca tuvo la coherencia de otras ciencias, como por ejemplo, las Ciencias Económicas. Dentro de la Administración Pública hay muchas tradiciones: por ejemplo, una

² Al igual que lo hace Stillman (1982), entre otros, aquí seguiremos la práctica de Dwight Waldo, de usar minúsculas, cuando con “administración pública” queremos significar la práctica de este fenómeno gubernamental, y usar mayúsculas cuando queremos hacer referencia al estudio de este fenómeno.

tradición europeo-continental con énfasis en el análisis legal y el uso del poder público, una tradición británica de análisis pragmático basado en la historia y la filosofía, y una tradición norteamericana con ambiciones de ciencia articulada en principios normativos (Hood 1990).

Sin embargo, cada una de esas tradiciones tenía algunos rasgos en común. El autor sostiene que lo más cercano que estas tradiciones tienen, a lo que sería el *hard-core* no falsificable de una teoría (del tipo de Lakatos), era un foco compartido que tiene al sistema de gobierno burocrático como punto de partida del análisis ³. Ello significa que en la práctica, la administración pública es administración de la burocracia gubernamental, con las características organizativas y de personal típico-ideales con las que Weber las describió en su momento (Weber 1980).

La analogía que más se presta para describir este núcleo duro de la teoría tradicional, es la imagen de los arreglos institucionales como una **maquinaria**, lo que implica que la administración pública era una forma de diseño científico, una ingeniería que posibilitara la sincronización de las distintas partes de la maquinaria.

Pero una descripción de la teoría tradicional de la Administración Pública no sólo debe considerar el “modelo burocrático” de organización, o “*Hierarchies*” (Thompson et.al.1991), como opuesto a otras formas de organización desarrolladas por el mercado o del tipo de “*networks*”, ya que no está completa si no se consideran también los aspectos motivacionales de los empleados públicos y el estatus del interés público en la Administración Pública (Lane 1993)⁴.

³ La Administración Pública tradicional, asimilada a la burocracia de gobierno -concepto fuertemente cuestionado hoy en día- marcó en su época un entendimiento “moderno” de la Administración Pública, producto de un desarrollo histórico en el que el sistema centralizado y monocrático de “bureau” administrado por oficiales públicos profesionales, se impuso como forma organizativa de gobierno. Como veremos más adelante, el desarrollo del Big Government multiplicó las organizaciones y actividades que se encuentran en una borrosa línea fronteriza entre lo estatal y lo no estatal, creando un sector público expandido y difícil de definir. Por lo tanto, limitar la Administración Pública al estudio de la burocracia de gobierno, ofrecería hoy día una imagen muy limitada de la realidad del sector público.

⁴ No se explicarían totalmente las razones ideológicas que están detrás de su reemplazo posterior por otro paradigma, si no se la mirara desde esta perspectiva institucional más amplia.

Ahora bien, qué fuentes teóricas intervinieron en la elaboración del marco de la Administración Pública tradicional? Según Hood (1990), las fuentes se remontan a J.S. Mill, a Max Weber, a Woodrow Wilson y al *Scientific Management* (Hood 1990). De Mill, su clásico argumento -en “*Considerations on Representative Government*” (del año 1861)-, de que el gobierno Ejecutivo realiza mejor sus funciones cuando las responsabilidades por las políticas públicas son monopolizadas en un solo *bureau*, el que puede ser responsabilizado por fallas, y donde los oficiales públicos son nombrados por méritos profesionales más que por criterios políticos⁵. De Weber, de que el gobierno Ejecutivo realiza mejor sus tareas cuando esta organizado en un estilo militar, en jerarquías bajo comando único que tienen solo a una persona como responsable en cada nivel de control⁶. De Wilson, su clásica afirmación de que un gobierno honesto es mejor alcanzado por un Servicio Civil de carrera y de por vida y de que el gobierno democrático se beneficia de una división entre política y administración⁷. Del *Scientific Management*, sus estudios sobre las prácticas de buen *management* empresarial -especialización sistemática del trabajo, técnicas de planificación y reporte para dirigir burocracias grandes bajo controles centralizados desde arriba, y adecuadas practicas de relaciones humanas en el trabajo⁸ (Hood 1990).

Como se observa, el enfoque tradicional es producto de la confluencia de teorías provenientes de diversas corrientes de pensamiento, tales como la Filosofía Política inglesa decimonónica, el Cameralismo alemán, la evolución del Derecho Público continental, la Ciencia Política norteamericana de principios de siglo y la Teoría Clásica de las Organizaciones -con un rol muy considerable de la nueva ciencia de la Sociología-. Sin embargo, a pesar de esta nutrida confluencia de teorías, el estudio de la administración pública en los últimos tiempos ha estado dominada por una veta “managerial”, aprovechándose de la suerte de “extrañamiento” de la Administración Pública con respecto a la Ciencia Política y al Derecho Público (o al Derecho Administrativo). Entre otras razones, este extrañamiento está vinculado con el esfuerzo realizado en la primera mitad del siglo veinte, por tratar a la Administración Pública como un objeto

5 En “Del Gobierno Representativo” (1965).

6 En “Wirtschaft und Gesellschaft” (1980).

7 En “The Study of Administration” (1993).

8 El texto paradigmático es la compilación de trabajos que hicieron Gulick y Urwick “Papers on the Science of Administration” (1937).

“científico” y disciplina autónoma, basándose en sus comienzos, en la asimilación de las enseñanzas del *Scientific Management*.

Obviamente, el desinterés por el estudio legal y politológico de la Administración Pública, en favor de un enfoque centrado únicamente en consideraciones de eficiencia micro-organizacional, ha contribuido a desconocer la fundamentación normativa que tiene el enfoque tradicional, la cual está íntimamente conectada con el rol que el subsistema de administración pública debe cumplir en un sistema político de Gobierno Representativo y anclado en principios democráticos. Es por esta razón, que en estos tiempos de profundas transformaciones en el sector público, las que significan un cuestionamiento radical del enfoque tradicional, merece la pena hacer un re-examen de este modelo, que dominó más de las dos terceras partes del siglo veinte.

En primer lugar, merece ser revisado a partir de la significancia que tuvieron sus premisas en la constitución de un moderno Servicio Civil basado en el sistema de méritos, y en el mantenimiento de las garantías de un Estado de Derecho democrático-liberal. Este tipo de análisis -quizás el más ignorado en las recientes propuestas de reforma-, vuelve a situar a la administración pública como un subsistema dentro del sistema político-administrativo, haciéndonos recordar también, que sus padres fundadores fueron la Ciencia Política y el Derecho.

En segundo lugar, a partir de la interpretación norteamericana de la administración pública, como ámbito “incontaminado” de la política, y como objeto científico de estudio, basado -en sus comienzos- en las enseñanzas del *Scientific Management*. La importancia de repasar esta forma de interpretar la Administración Pública en los Estados Unidos (que se difundirá más allá de sus fronteras) es doble. Por un lado, veremos que no sólo responde a exigencias normativas asociadas a los principios político-liberales del Gobierno Representativo, sino que también fue una estrategia política para justificar como “científicas” y “políticamente neutrales”, las intervenciones y creciente expansión de la rama Ejecutiva. Detenernos en este punto nos pareció importante, porque a pesar de que es un fenómeno ubicado en una nación y una cultura política en particular (marcada por una lucha constante entre los Poderes de Estado), esta estrategia de pintar a las reformas administrativas como políticamente neutrales, no será patrimonio exclusivo,

ni de esa época, ni de la cultura política norteamericana, sino que pasó a ser un rasgo característico de todas las reformas administrativas emprendidas por los Ejecutivos a lo largo del SXX.

Por ejemplo, hoy en día esta misma estrategia se utiliza para justificar en la mayoría de las reformas administrativas que se están llevando a cabo, ya no la expansión de la rama Ejecutiva, sino su achicamiento. Por ejemplo, veremos más adelante con el caso uruguayo, una reforma de Estado (en particular de su Administración Central), justificada como cuestión técnica, desmarcándose de cualquier ideología que pudiese estar detrás de la misma.

Por otro lado, si bien esta concepción “científica” de la Administración Pública será fuertemente cuestionada desde importantes sectores de la academia entre los años 40’s y 70’s (tal como se verá en el capítulo siguiente), será retomada (aunque transformada) por el NPM. En las doctrinas del NPM, como se verá a partir del Capítulo III, se puede ver el reclamo por volver a estos principios fundacionales de la Administración Pública (es decir, la separación política-administración y la aplicación de principios universales de *management* en las organizaciones públicas), los que en las administraciones de los Estados de Bienestar se habrían ido abandonando. Sólo que este retorno a los principios fundacionales que propone el NPM a partir de los años 80, se hará a partir de nuevas técnicas de *management* que implican el abandono del viejo modelo burocrático de organización, en un contexto de cambio cultural, en lo que hace al entendimiento del *public business*, marcado por el predominio que pasa a tener la racionalidad de mercado.

Este esfuerzo teórico por entender los fundamentos normativos del enfoque clásico, no debe interpretarse como justificativo para aferrarse al viejo paradigma y boicotear las transformaciones en curso, sino como condición indispensable para que esa superación sea positiva, ya que no es recomendable superar algo que no se conoce o no se entiende adecuadamente.

1.2. Su función como institución de gobierno: El rol del moderno Servicio Civil.

1.2.1. Las reformas anglosajonas del SXIX.

El moderno Servicio Civil, como institución posterior a las reformas anglosajonas del SXIX, fue en su momento la solución al dilema que por entonces se planteaba, como la necesidad de maximizar la eficiencia de una maquinaria administrativa de gobierno (en un contexto de crecimiento y complejización de las actividades estatales), sin poner en peligro al sistema democrático al mismo tiempo; es decir, sin que esa maquinaria se volviese incontrolable.

Un punto angular en esta solución será el reconocimiento de la necesaria separación entre política y administración, asociada al establecimiento de un Servicio Civil de carrera, que maximizara la competencia profesional y su neutralidad política, y que al mismo tiempo sirviese con lealtad a sus *masters* políticos (es decir, los representantes políticos democráticamente elegidos). El interés por la distinción de política y administración como ámbitos separados y que no deben ser confundidos, así como la constitución de una burocracia eficiente y políticamente responsable, es reconocible con claridad -aunque con los matices que caracterizan el pensamiento de cada uno de ellos- en J.S. Mill, en Max Weber y en Woodrow Wilson.

En “Consideraciones sobre el Gobierno Representativo” (1965), J.S. Mill hace una defensa del sistema burocrático de administración, con las características del *Einheitssystem* o sistema de *bureau* monocrático, así como de la idea de una burocracia profesional. No obstante, Mill era conciente de los peligros para la libertad y el deber cívico, que significaba el gobierno burocrático una vez dominado por la “rutina”, y por lo tanto se debía asegurar que el elemento de libertad representado por el gobierno democráticamente elegido, fuera claramente distinguido de los oficiales burocráticos, quienes poseen un entrenamiento que los capacita especialmente para realizar cierto tipo de tareas, pero que no tienen el elemento externo de libertad del gobierno representativo (J.S. Mill 1965).

El *new liberalism* anglosajón de finales del siglo diecinueve y primeras décadas del siglo veinte (que terminaría con el viejo liberalismo al ir dando paso a la colectivización de la esfera pública),

no podía progresar mientras no se resolviese el problema de compatibilización de la idea de un sistema de administración de gobierno, “técnicamente” del tipo burocrático, que no se asociara inmediatamente con *Beamtenherrschaft* (la dominación de los burócratas), o como Weber los llamaba en el caso prusiano, “*die verantwortungslosen Politiker*” (los políticos irresponsables). Una condición *sine qua non* para la resolución de este problema será el desarrollo de un cuerpo burocrático que garantice simultáneamente la intervención eficiente del Estado y el control político parlamentario típico de las democracias liberales. El punto de inflexión estará dado por los movimientos de reforma del Servicio Civil anglosajón, que iniciarán un proceso por el que los *clerks* se irán transformando en **burócratas** (*civil servants* en la versión de Whitehall y sus copias)⁹.

El *Civil Service* en Inglaterra y los Estados Unidos, anterior a los movimientos de reforma decimonónicos, no estaba en condiciones de garantizar una influencia directa “limitada” de la política de partidos, al interior del subsistema Ejecutivo de gobierno. El sistema de patronazgo ponía a los funcionarios públicos, en situación de dependencia absoluta con respecto al partido de gobierno. El moderno *Civil Service*, ve su nacimiento primero en Inglaterra a través del Informe Northcote-Trevelyan en el año 1854, y luego en los Estados Unidos con el *Pendleton Act* de 1883.

En el Informe Northcote-Trevelyan (que, en palabras de Hood y Jackson (1991), impresiona por la brevedad -20 páginas- y claridad de su mensaje) se recomendaba que el reclutamiento de los funcionarios públicos debía ser a través de exámenes competitivos abiertos, supervisados por un Cuerpo central ¹⁰; que la promoción, y otros temas como pensión e incrementos salariales, deberían ser entregados sobre las bases del mérito más que la antigüedad o el patronazgo político; y que debía existir una estructura uniforme de servicio público, que comprende una

9 El título del libro de Jill Pellew “The Home Office 1848-1914: from Clerks to Bureaucrats (citado en Hennessy 1990, p.749), es ilustrativo de este proceso en Gran Bretaña.

10 Este será la “Civil Service Commission”, que en un principio estaba destinada al Indian Civil Service y que en 1870, tendrá a su cargo el control de los reclutamientos sobre todo el Civil Service (excepto el Foreign Office y el Home Office, que serán incluidos posteriormente (Drewry y Butcher, 1988)), pudiendo ingresar al servicio sólo aquellos que obtuvieran un certificado de elegibilidad de la comisión. En 1981, la CSC, en parte para disminuir su personal, redujo este requerimiento sólo a los puestos superiores (a partir del executive officer), ya que es en éstos donde existe más peligro de patronazgos políticos.

base de pagos uniformes y un sistema burocrático extendido de clasificación de trabajo. (Hood y Jackson 1991).

Ahora bien, si bien el ataque al sistema de patronazgo se traducirá en un sistema de burocracia integrado por profesionales de carrera, la doctrina constitucional británica, siempre enfatizó la subordinación del *civil servant* a sus *masters* políticos, a quienes debe servir con lealtad (doctrina “Tomlin” (Chapman 1988; Greenaway 1995)). El elemento de libertad, de la democracia política, encarnado en sus representantes electos por vía democrática, decía Mill, no debe ser avasallado por el conocimiento experto de los oficiales burocráticos. En ese sentido, el Informe Northcote-Trevelyan no sólo recomienda el establecimiento de una burocracia basada en el mérito y que posea un margen de autonomía con respecto de la política, sino que al mismo tiempo se enfatiza la subordinación de esa burocracia a los Ministros (Hennessy 1990).

Tradicionalmente la burocracia anglosajona, así como el status del *civil servant*, no se desprendían de una idea de supremacía del Estado, anterior a la tradición democrática. Según Hugh Heclo (1977), a diferencia de las “burocracias”, las que en alguna medida son un fenómeno natural (ya que fueron creciendo sin que nadie las planeara), el moderno Servicio Civil es una invención social destinada a resolver el enigma de las constituciones democráticas representativas (1977). A diferencia de la factibilidad de las burocracias, el diseño del *Civil Service* fue normativo, destinado a –en términos de Luhmann (1983)- resolver el cómo se deberá producir la politización y despolitización simultánea que se debe operar al interior del sistema Ejecutivo de Gobierno.

La apreciación de Heclo es muy interesante, ya que destaca la constitución política y no sólo técnica de la moderna institución del *Civil Service*, como **institución de gobierno** en las democracias liberales, con un rol muy importante para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa. Este factor, es el que una y otra vez es ignorado en los planteamientos tecnocráticos -o culturalistas- de reformas administrativas.

Las reformas británicas destinadas a combatir el patronazgo, influyeron en los Estados Unidos. Pero mientras que en Gran Bretaña, el patronazgo en la burocracia servía a los intereses de un

orden social aristocrático, el acento en los Estados Unidos era distintivamente asociado al orden democrático popular. Pero en 1881, el presidente Garfield fue asesinado por un desilusionado *spoils seeker* -alguien que pensó que había sido prometido con una posición en el Servicio Civil- y ello dio ímpetu al movimiento de reforma. Los desastrosos efectos del *spoils system* Jacksoniano, fueron tan vívidamente retratados por los representantes del movimiento de reforma del Servicio Civil, que en los Estados Unidos la burocracia de patronazgo pasó a estar desacreditada por completo. En el año 1883, el *Civil Service Act* (también conocido como el *Pendleton Act*) fue aprobado, estableciendo una comisión bipartidaria para el Servicio Civil (la *Civil Service Commission*) y conteniendo –entre otras propuestas- la exigencia de exámenes competitivos para entrar al servicio y –luego de un período probatorio- el derecho a un nombramiento definitivo (Hughes1994). Quedaron instaladas así, las bases para el desarrollo de un sistema de carrera basado en el mérito y la estabilidad en el cargo (*tenure*), más allá de los cambios en la cúspide política. La preocupación por proteger al Servicio Civil de la política partidaria, era expresada por la intención de que la *Civil Service Commission*, estuviese más aislada de las influencias políticas, que lo que podrían estar otros departamentos¹¹.

En el caso uruguayo que se analiza en la Segunda Parte de este trabajo, veremos que el Servicio Civil, al igual que el norteamericano, no llegó a tener nunca el prestigio que éste adquirió en Gran Bretaña. Pero a diferencia del norteamericano, más que un problema estructural entre Poderes de Estado, o de desconfianza de la ciudadanía debido a una concepción antiestatista, la falta de prestigio se debe más a la debilidad que el Servicio Civil ha tenido históricamente en un modelo típico de “Estado de Partidos”, en el que los partidos políticos han colonizado –entre otros ámbitos– grandes porciones de la administración pública (Puhle 2002). Lo más parecido a una *Civil Service Commission* en el Uruguay, es la Oficina Nacional del Servicio Civil, recién creada en 1968, la que depende directamente de la Presidencia de la República, por lo tanto, con un grado de autonomía mínimo, y a la que nunca se la ha dotado de los recursos necesario para officiar de guardián de los intereses del Servicio Civil (volveremos sobre este punto más adelante).

¹¹ En este punto cabe señalar, que éste fue el primer intento, en lo que será una tradición de la administración pública norteamericana, de crear

Aunque con las diferencias que venimos anotando entre los arreglos institucionales británico y norteamericano, lo que interesa resaltar aquí, es la moderna idea -por lo menos en su momento- de *civil servant*, como una condición *sine qua non* para la progresiva adopción de los presupuestos ontológicos de la Administración Pública tradicional y la noción de que la administración de la cosa pública, es algo distinto a la administración en el sector privado. El *civil servant*, pasará de ser un **clerk**, es decir, de un simple administrador -no en el sentido que la palabra “administración” toma en la tradición británica¹²-, sino en el sentido de tarea rutinaria-, a un **burócrata moderno**, con las características del servicio que los convierten en “guardianes” naturales del interés público¹³.

Ahora bien, porqué decimos que el *civil servant* anglosajón es una de las piedras angulares de lo que hoy en día es el tradicional modelo de Administración Pública, y no, por ejemplo, el burócrata prusiano con sus características profesionales? Veamos las razones de ello, ya que de esta manera se comprende mejor el significado del Servicio Civil como moderna institución de gobierno de las democracias liberales. Ello nos permitirá a su vez, ser más precavidos al analizar las propuestas de reforma del Servicio Civil, inspiradas en el NPM, y basadas solamente en consideraciones de eficiencia micro-organizacional, sin entrar en el análisis de cómo afectan el balance que hay entre políticos y administradores públicos. Este, como se verá, es el caso de la reforma administrativa en el Uruguay que aquí analizo, que ignora toda referencia al Servicio Civil como institución que debe mantener una relativa autonomía con respecto a la política, al mismo tiempo que sirve lealmente a sus jerarquías políticas en el Ejecutivo.

una comisión regulatoria distanciada del aparato político.

12 La palabra administración, en la tradición británica, está asociada al “generalist administrator”, que expresa la idea de un funcionario que tiene la capacidad de estar por encima de los detalles y que basado en su experiencia y conocimiento de la maquinaria administrativa, tiene una participación importante en la tarea formación de las políticas (Dunsire (1973).

13 El término “guardianes del interés público” puede ser usado sin temor, si se interpreta como una ética de servicio que sirve a los valores de la democracia (en la práctica será a su vez, sirviendo a varios masters: superiores administrativos, gobierno y ciudadanía). El término es controversial, cuando está usado en el sentido de que el servidor público tiene la función de mediar entre los intereses particulares, definiendo lo que es el “bien público”.

1.2.2. Diferencias entre el burócrata prusiano y la idea de “civil servant”.

El Servicio Civil moderno, objeto de fuertes debates en el contexto de reformas gerencialistas recientes, debería ser analizado a partir de las tensiones que se derivan de su posición en el sistema político, y no simplemente de consideraciones de orden técnico-administrativo.

Tal como lo hemos venido afirmando, el Servicio Civil debe funcionar por un lado, con relativa autonomía con respecto a la política del Ejecutivo y a los intereses particularistas. Para ello, debe contar con un sistema de protecciones negativas, que comprende a todas las reglamentaciones del sistema de méritos, destinadas a evitar favoritismos y uso discrecional de la maquinaria administrativa. Por otro lado, se debe evitar al mismo tiempo absolutizar esa relativa autonomía, de manera de que no se transformen en guardianes de un interés público que venga definido por los propios funcionarios públicos, usándolo en su beneficio (lo que será la raíz de las críticas de la *public choice* a las burocracias del Estado de Bienestar).

Justamente esto último era lo que ocurría en la profesionalizada burocracia alemana previa a la república de Weimar, cuyo control político tanto le preocupaba a Weber. En la Prusia del SXIX, existía una separación entre política y administración, si se la mira desde el punto de vista de la profesionalización de la burocracia y de la tradición de “independencia” de los administradores. La profesionalidad de la burocracia prusiana tenía sus raíces ya por mediados del SXVIII, con el perfeccionamiento de los requerimientos para ocupar los rangos más altos de la burocracia. Para poder ser admitido a los exámenes aprobatorios para entrar al servicio público, los candidatos debían acreditar diplomas universitarios en las ciencias cameralísticas -administración, economía política, agricultura y forestación-. La tradicional burocracia de mérito prusiana, en el siglo XIX ya tenía también, las protecciones legales que aseguraban esa independencia.

Morstein Marx remarca la sentencia del Supremo Tribunal Administrativo prusiano, de que los “derechos adquiridos” del *Beamter* -rango, título, salario, pensión, etc.- son una consecuencia de su status, derivado de su vínculo con el Estado como empleador (Morstein Marx 1957). Estos derechos estaban anclados en la Constitución Imperial de 1871 y eran el reflejo de su status, el que estaba relacionado al concepto de “permanencia institucional”. El *ständiger Beamter* (el

adjetivo significa permanente), debía devoción a sus deberes públicos y por lo tanto, debía estar liberado de preocupaciones pecuniarias o de dependencia corrupta con sus superiores políticos.¹⁴ También tenía las obligaciones positivas propias del *Rechtsstaat*, en el sentido de tener que obedecer al orden impersonal de la Ley. El conjunto de estas condiciones formaban la base de su proclamada y tan admirada eficiencia.

Pero entre esta idea tradicional del burócrata prusiano (*Beamter*) y el *civil servant* de la tradición anglosajona (producto de las reformas del Servicio Civil), existe una diferencia fundamental que alude a la interpretación político práctica de lo que debe ser la tarea del burócrata.

El servicio público (*der öffentliche Dienst*) en Prusia, y su famosa institución compuesta por su cuerpo superior de funcionarios, el *Beamtenum*, aunque ya poseía la mayoría de las características modernas que Weber (1980) cristaliza en su modelo ideal (el burócrata sólo obedece a las obligaciones de su cargo y ejerce la autoridad que se desprende de él -de acuerdo a instrucciones impersonales-, su trabajo es remunerado por un salario regular y con vistas a ser promovido en una carrera de por vida), para poder ser comparado con el moderno *civil servant*, tiene un problema: fue creada previamente a una democracia de partidos moderna.

La permanencia en el cargo del *Beamter* prusiano, es más un privilegio derivado de la *Obrigkeit* del estatismo prusiano, que una invención política moderna como moneda de pago a cambio de obedecer cualquier gobierno siempre que sea democráticamente elegido. En la idea de *ständiger Beamter*, hay una mezcla entre “*bürokratischer Mensch*”, interesado en proteger la estabilidad de las operaciones y organizaciones estatales, y una garantía de protección de normas del Estado de Derecho. La permanencia en el cargo se deriva de la necesidad de, por un lado, darle continuidad a los asuntos públicos (en un contexto político marcado por convulsiones periódicas, esto es muy importante), y por otro, ganar independencia para poder aplicar la Ley implacablemente. La institución del *Beamtenum*, y los privilegios asociados a la misma, no fueron pensados para servir a gobiernos democráticos que se alternan periódicamente en el poder.

14 Si bien el Parlamento podía imponer restricciones y modificaciones sobre estos derechos (por ejemplo, reducciones salariales), las mismas

Tal como lo expresa Puhle (1980), la historia de Prusia no es sólo la historia del progreso y la modernización. Es también, y sobre todo, la historia de sus limitaciones, ya que todo tenía sus límites: la Ilustración y la tolerancia, el Estado de Derecho y la Constitución, las libertades individuales y el derecho a coalición, el pluralismo, la búsqueda de la revolución y la capacidad de reforma, también la eficiencia del sistema, el abandono del feudalismo y la transformación burguesa de la sociedad luego de la entrada a la sociedad burguesa. Al no haberse procesado una revolución burguesa que impulsara un parlamentarismo pleno, no hubo sujeción “desde abajo” de la burocracia, es decir, desde los partidos políticos como representantes de la ciudadanía.

Será recién con la reforma constitucional de 1919, cuando el burócrata alemán tendrá que servir por primera vez (aunque no fuese de su agrado) a un partido de gobierno elegido a través de un sistema republicano de democracia parlamentaria.

En cambio, la moderna noción de *civil servant* de la tradición anglo-sajona, tal como fue constituyéndose a partir de los movimientos de reforma en el siglo pasado, nació en un contexto político que la obligó a prever los permanentes cambios en la pirámide de poder que suceden normalmente en los sistemas democráticos.

El sistema político -como *government*- está pensado para tener una relación simultánea de dependencia e independencia de la política (en sentido restringido, de partidos), ya que está abierto a su influencia, pero no de cualquier manera, sino de una modo selectivo. Ello le permite aumentar su capacidad como productor de decisiones vinculantes, ya que la enorme variedad de intereses societales no es tomada indiscriminadamente, sino en un juego de **politización** y **despolitización** de decisiones que se realiza al interior de sus subsistemas. En este juego, tradicionalmente el rol de la administración pública, es decir, del Servicio Civil como institución que ha sido siempre clave en este juego de politización y despolitización de decisiones, es el de servir al Ejecutivo de una forma competente. Ello significa, no abierto a cualquier estímulo político (externo o interno a la propia administración), sino sirviendo lealmente y de forma

debían observar que no se llegara a un punto tal que significara la violación de los mismos.

profesional a los objetivos que legítimamente se ha fijado el partido de gobierno del momento (dentro de los márgenes legales de la Constitución).

El extenderse en este tipo de apreciaciones, tal como lo he hecho aquí, es de vital importancia debido a que las recientes propuestas de reforma administrativa que vienen con el nuevo paradigma de gestión para el sector público, significan –como veremos- un cambio fundamental en la naturaleza del Servicio Civil. Estas propuestas traen consigo la flexibilización (o abandono según el caso) del sistema de méritos, y la politización de la administración pública, lo que es una seria amenaza a la capacidad –y rol político- de balancear los objetivos contradictorios de *neutral competence* y *political responsiveness*, tarea para la que fue creada esa institución, y que en su momento, significó un avance muy grande.

En el caso uruguayo esta advertencia debería ser tomada muy en serio, ya que hay un fuerte interés entre algunos sectores políticos (ideológicamente vinculados al pensamiento neoliberal, entre los que se encuentra el actual Presidente Jorge Batlle) y grupos de interés de la sociedad (firmas consultoras nacionales y extranjeras, asociaciones industriales y rurales, etc.), por flexibilizar –y en algunos casos abandonar- el sistema de carrera administrativa. Como veremos más adelante, si bien hace muchos años que rige un sistema legal de protección para el Servicio Civil, no obstante, en la práctica éste no ha podido contrabalancear adecuadamente la excesiva politización que tradicionalmente ha sufrido la Administración Pública en el Uruguay.

Por lo tanto, una mayor flexibilización de las normas relativas al Servicio Civil, en este contexto, probablemente no produzca los mismos efectos que puede producir en otros sistemas, donde ha operado efectivamente una cierta neutralización política de la administración pública¹⁵. Volveré más adelante sobre este tema.

15 No obstante, como veremos en el Cap.IV, últimamente se ha venido registrando una cierta tendencia general a la politización de los Servicios Civiles. Y esto, ya no solamente en aquellos sistemas donde tradicionalmente esta autonomía era débil, como es el caso de los Estados Unidos, sino también en aquellos otros donde esta autonomía era mayor, como lo es el caso británico, el neocelandés o –fuera de la tradición anglosajona- el alemán.

1.3. La importancia de sus garantías legales en el Estado de Derecho: Weber

Si bien el estudio científico de la administración pública fue un producto de origen norteamericano, y si se tiene en cuenta que Weber fue popularmente conocido en el mundo de habla inglesa recién a mediados de los años cuarenta (con la traducción al inglés de *Wirtschaft und Gesellschaft* de Gerth y Mills en el año 1946), su influencia en el enfoque tradicional de la administración pública es enorme. Asimismo, los caracteres de su modelo “ideal” de burocracia, son perfectamente asimilables al modelo burocrático de organización del *Scientific Management* (Hughes 1994), el que no sólo ayudó a configurar la estructura de los departamentos de Estado norteamericanos, sino también -en una suerte de internacionalización de la teoría-, la de muchas otras estructuras Ministeriales.

Para Weber, el modelo organizativo burocrático¹⁶ se caracteriza por tener oficinas que están unidas por reglas permanentes, y que operan dentro de un ámbito de competencia determinado. Esto significa a su vez, que habrá una división del trabajo según un área de obligaciones, una clasificación correspondiente de comando de autoridad, y determinada adjudicación de medios de sanción y las condiciones de su uso eventual. Correspondientemente, debe haber un ordenamiento jerárquico de oficinas controladoras para cada oficina, con el derecho de los superiores a llamado o queja contra los subordinados. En este sistema rige también el principio de la separación total entre los medios de trabajo y propiedades privadas, estando prohibida la apropiación del puesto de trabajo. Por último, en este modelo vale el principio de constancia de acta, aún donde se realiza un trabajo de por sí verbal (Weber 1980)..

Bendix en su clásico tratado sobre Weber (Bendix 1960), afirma que si no se comprueba la existencia de cada uno de estos puntos a los que Weber hace referencia, no puede imponerse ningún sistema legal de dominación, en el que se ejerza el poder como seguimiento del Derecho Positivo. Bajo este concepto, el Derecho es legítimo si está claramente establecido y escrito, y

ello es así, si fue establecido en concordancia con las “reglas de procedimiento escritas”¹⁷ para ello (Bendix 1960).

Esta burocracia-formal que se ejerce en la dominación racional-legal, se consolida frente a otras formas de administración típicas del tipo de los otros tipos de dominación. Por ejemplo, la dominación tradicional ha tendido al “patrimonialismo”. En éste tipo de organización administrativa, queda a voluntad del señor y de sus funcionarios, el dirigir las oficinas públicas a su antojo e imponerse contra eventuales limitaciones procedimentales a su poder. El titular del poder puede decidir si delega o no autoridad, y puede elegir a voluntad los funcionarios, con lo que transforma el trabajo de los mismos en una cuestión de intereses personales y lealtades. Como veremos más adelante, en el caso latinoamericano, y en el uruguayo en particular, las administraciones públicas, a pesar de que formalmente son modelos burocráticos que corresponden al tipo racional-legal, en la práctica, debido a los fuertes componentes informales que tienen, tienen características patrimonialistas, asociadas a un orden político-clientelar (Oszlak 1973).

Tanto la estructura organizacional de la burocracia formal-legal (con características militares, de manera que se maximice el proceso de eficiencia en la ejecución de órdenes), así como las características del servidor público que trabaja en esta organización, están pensadas como contrapesos a modelos de dominación en los que reinaba la arbitrariedad y era imposible prever la conducta de los involucrados en el proceso. La previsibilidad de la administración pública, es una garantía tanto para el administrador como para el administrado.

El cuerpo burocrático (*Verwaltungsstab*) en su tipo puro, se compone de *Einzelbeamten* (funcionarios individuales), lo que implica que el cargo es ejercido “monocráticamente” y no en forma “colegiada”. Para Weber, el *Beamter* individual sólo obedece las obligaciones y ejerce la

16 El mismo, se encuentra en aquellos lugares donde se impone la dominación racional-legal del Estado de Derecho liberal, es decir, en el que se obedece al orden impersonal.

17 Weber utiliza el antiguo vocablo alemán “Satz” para enfatizar el Derecho Positivo claramente escrito. No cabe tratar aquí la discusión académica en torno a las razones por las que se acepta como legítimo ese Derecho Positivo, ya sea como derivado de un procedimiento comunicativo (de intercambio racional argumentos) que produce el “convencimiento” entre los actores, o derivado de la “facticidad” de la dominación.

autoridad que se derivan de su *Amt* (de acuerdo a instrucciones impersonales). Asimismo, su designación y ubicación en el cargo está de acuerdo a su calificación personal, y su trabajo, además de ser su principal actividad, deberá ser remunerado por un salario regular y recompensado con una promoción regular en una carrera de por vida (Weber 1980).

En ese sentido, los funcionarios de carrera de la Administración Central en el Uruguay (quienes serán la mayoría de los que están comprendidos en la reforma que aquí analizo), han tenido históricamente estas características –por lo menos en la forma¹⁸- ya que el Estatuto Legal Central –que establece los derechos y obligaciones de estos funcionarios- data de 1934.

Si bien estas características de los funcionarios públicos ya han sido básicamente presentadas al tratar el Servicio Civil, el énfasis del análisis está puesto ahora en las garantías jurídicas que el modelo ofrece. La conveniencia del modelo –ya sea de la estructura organizacional, así como de las características del servidor público-, aparece en Weber, justificada no sólo en razones de superioridad técnica, sino en razones ancladas en los ideales del Estado de Derecho, es decir, como *Minimisierung der Herrschaft* (minimización de la dominación) representado por la garantía que ofrece la burocracia de actuar sin arbitrariedades y de acuerdo a la Ley. El burócrata sólo debe estar presionado por el “sentido del deber”, y debe administrar fríamente sin reparo de la persona interesada (bajo el postulado de la racionalidad formal, aunque a veces choque contra el postulado de la justicia material). Esta es una forma de entender el dominio de la impersonalidad formal (“*die Herrschaft der formalistischen Unpersönlichkeit*”¹⁹).

El modelo de burocracia formal-legal, cumple con un ideal de dominación propio de la era moderna: el dominio del hombre sobre el hombre, se sustituye por el dominio de la razón, encarnada en la aplicación impersonal de la Ley en el Estado de Derecho.²⁰ Los otros valores,

18 Otra cosa es que la puesta en práctica de este Estatuto se haya visto demorada, y que en la práctica operen otros canales “informales” de gestión de personal.

19 Esto será criticado en la tradición de la Sociología de las Organizaciones, no como despersonalizante, lo que no sería tan terrible, sino como deshumanizante (por su *Entmenschlichung*), convirtiendo al servidor público en un autómatas.

20 Veremos que para el Progresivismo en los Estados Unidos y en términos más generales, para las ciencias sociales en general imbuídas de una filosofía positivista (dentro de las que se contará el *Scientific Management*), este ideal liberal de la *Aufklärung*, se traducirá en el dominio de la razón “científicada” (Waldo 1984).

relativos a la superioridad técnica, si bien importantes en sí mismos, cobran sentido a partir de este imperativo, en el sentido de que refuerzan este ideal.

Creo justificado recordar una vez más estas conocidas afirmaciones de Weber, acerca de las garantías legales que ofrece el modelo burocrático, debido a la importancia que tienen en el debate actual. En el enfoque tradicional de la administración pública que aquí se viene analizando, y que -como se observa- está muy vinculado a la teoría de la burocracia de Weber, la idea de que administrar la cosa pública es algo distinto al *management* privado, es fundamental (Farnham y Horton 1996). Administrar en este contexto, significa ejecutar automáticamente la voluntad política en las condiciones de “despersonalización” ya mencionadas, y con garantías de responsabilidad y control político hacia afuera, reforzadas por una estructura jerárquica interna que facilita ese control.

Esta idea se corresponde, en el modelo normativo del Estado de Derecho liberal, con el principio de la sujeción a la Ley para cada acto administrativo y la limitación de la intervención estatal a las áreas clásicas de Defensa Exterior y Orden Interno; modelo conocido como *Nachwächterstaat*. Como lo señala Mayntz (1985), tanto Rose (1976) como Ellwein (1965) han dejado constancia de que las tareas de la administración en el Estado de Derecho liberal, no se limitaban en absoluto a estas funciones básicas, y su explosión apenas pudo ser contenida. Sin embargo, la esencia de la burocracia de Estado a finales del siglo diecinueve era claramente del tipo *Eingriff-(Hoheits)-verwaltungen* (intervención administrativa imperativa), cuya función principal era convertir las decisiones legislativas en regulaciones administrativas que guiaran los casos socio-económicos individuales. Este es el contexto en el que Weber y los reformadores del Servicio Civil anglosajón describieron los rasgos de la burocracia moderna.

Esta concepción claramente legal del rol de la administración pública (que justifica un determinado modelo organizativo y un tipo de funcionarios), con énfasis en los procesos, el debido procedimiento, en las jerarquías rígidas, en la atribución clara de competencias, se encuentra también en los politólogos que impulsaron las reformas del Servicio Civil norteamericano. Los politólogos reformadores del “progresivismo”, como Woodrow Wilson, se veían a sí mismos como profesores de Derecho Público, queriendo fundar una escuela de

Derecho Público en la que la Administración Pública fuese una unidad fundamental en esa institución (Cooper, 1990). Tanto Wilson como Goodnow, estaban preparados académicamente en cuestiones legales y enseñaban la administración pública como Derecho Público. El Derecho Administrativo (*administrative law*), era para Wilson la suma de reglas legales en un Estado con respecto a la administración pública.

Lo que los politólogos de la época rechazaban, al separar aguas entre la política y la administración, era el énfasis excesivo de la Ciencia Política en el Derecho Constitucional (*constitutional law*), definido en términos de factores formal-estructurales tales como la separación de poderes. La administración quedaba fuera del ámbito de su interés, como cosa de detalles prácticos que los *clerks* podían ajustar, luego que los doctores hubiesen acordado sobre los principios (Wilson 1993). Para Wilson, la administración era más que el estudio de esto, siendo una combinación de técnicas de gobierno, Derecho y cuestiones de poder y discreción, es decir: “*to run a constitution*” (Wilson 1993). Muchos análisis posteriores de las obras de Wilson y Goodnow, ignoran este interés de los padres fundadores de la administración pública por las cuestiones legales (y políticas), insistiendo sólo en una lectura ortodoxa de la separación política-administración, y entendiendo a esta última como una cuestión de técnicas de *management*, con especial énfasis en la eficiencia organizacional.

Tanto el enfoque weberiano de la burocracia pública, como el de los reformadores “progresivistas” de la administración pública norteamericana, insisten en las ventajas técnicas del modelo organizativo tradicional. Pero nunca dejaron de valorarlo y de entenderlo en un contexto político y legal, en el que se debían promover, junto a la eficiencia, valores asociados al ideal democrático de gobierno y a las garantías que un Estado de Derecho debe ofrecer para evitar las arbitrariedades del poder político (Frederickson 1997).

1.4. Su estudio como ciencia: La Administración Pública como cuestión técnica y la ortodoxa recepción de la separación política-administración.

Son varios -aunque emparentados- los factores que contribuyeron a que a partir de las primeras décadas del siglo veinte, se comenzara a hacer una lectura ortodoxa de la separación entre política y administración, y a examinar los problemas de la administración pública como una cuestión de mejorar las técnicas de *management*.

Un factor que contribuyó a ello, fue el hecho de que el enfoque tradicional hacía una lectura ingenua (aunque normativamente correcta) de lo que debe ser el rol de la administración pública y el rol del funcionario, como mero implementador automático de decisiones políticas tomadas en otros ámbitos.

Otro factor determinante, fue la incorporación del *Scientific Management*, en el intento norteamericano de querer afirmar la autonomía de la Administración Pública, basándola sobre pilares “científicos” en un contexto positivista del conocimiento que exigía su separación de cuestiones de valor. Esto determinó, que el estudio de la disciplina no comenzase por el estudio del Derecho y la Política, sino por el del *management*, y que la doctrinaria separación entre política y administración, empezase a ser leída de una forma distinta a la que lo hicieron sus padres fundadores. En los Estados Unidos en particular, con un sistema político caracterizado por la constante disputa de poderes del Estado, este factor jugó a favor de un proyecto político que justificó como “apolítica”, una estrategia de crecimiento de la rama Ejecutiva sobre los otros poderes.

1.4.1. El “Scientific Management” y su influencia en la Administración Pública.

La noción de gobierno como máquina es central en esta etapa de génesis del modelo tradicional. A principios del siglo veinte, el paradigma predominante con respecto a los arreglos

organizacionales, era lo que hoy en día se conoce como la “Teoría clásica de las Organizaciones”. Era común observar el paralelismo entre la organización de la industria productiva y la proliferación de las formas burocráticas de organización. La proposición del momento era que la forma burocrática rutiniza el proceso de administración, exactamente como la máquina rutiniza la producción (Jordan 1995).

En esta imagen básica, la organización burocrática es un instrumento para alcanzar los fines fijados por los líderes políticos. Así como las máquinas no tienen sus propios fines, tampoco lo tienen los burócratas públicos. La famosa proposición de Wilson en su artículo sobre el estudio de la administración: “*administration lies outside the sphere of politics...The field of administration is the field of business. It is removed from the hurly burly and strife of politics*” (Wilson 1993, p.40), confirma esta asociación apolítica de la burocracia.

Esta perspectiva clásica y mecanicista de la organización, pone especial énfasis en las estructuras formales y en las presuposiciones autoritarias, ya que los males organizacionales resultarían solamente de inadecuaciones estructurales o debilidades en la formalización de reglas y procedimientos. La dominancia de este pensamiento en las primeras décadas del siglo veinte, fue conduciendo al interés por incorporar en el sector público las últimas enseñanzas del *management* privado.

El *Scientific Management* fue una corriente de pensamiento que influyó enormemente el estudio y la práctica de la Administración Pública, no sólo en los Estados Unidos, sino también fuera de fronteras. Junto a su idea gemela (la separación de política y administración), dieron a la administración pública de los años 20 y 30 del SXX, una forma, un propósito y una auto confianza, que la acreditó por mucho tiempo (Dunsire 1973).

Según Waldo, el *Scientific Management* observa similitudes con el positivismo de mediados del diecinueve, el socialismo utópico de Saint-Simon, así como la Ilustración (*Aufklärung*) del siglo dieciocho y el utilitarismo Benthamiano (Waldo 1984).

No es de extrañar entonces, que en este corpus de trabajos se encuentren teorías acerca de cómo debe ser organizada y gobernada la sociedad, cómo se deben tomar las decisiones, cómo debe ser ejercida la autoridad, y la naturaleza de la *Good Life*. Se trata entonces, de una rama de pensamiento perteneciente a la teoría política. Esta es la teoría “positivista” de la Modernidad: racionalista, secular (aunque ocasionalmente religiosa -por su fe en las soluciones técnicas-), basada en la ciencia y la tecnología, su desdén por la política, y buscando reemplazar la política con su propio ethos y orden. Es algo así, como la teoría política de aquellos que buscan abolir la teoría política.

El advenimiento del *Scientific Management* corre paralelo al de la cientifización de la política y de la administración pública. Su llamado a entender la administración como cuestión técnica, hará que se olvide su fundación en la Política y la Ley. Ello abrirá el camino para que los representantes del *Scientific Management*, afirmen que lo público y lo privado operan sobre las mismas bases lógicas, las del *management*.

Toda referencia actual al entendimiento de la administración pública en este período, tropieza con la tan famosa como malograda sentencia de White (considerado uno de los fundadores de este movimiento managerialista²¹ en la Administración Pública), de que la administración es un proceso singular en sus características esenciales, donde quiera que se encuentre, y que por lo tanto, el estudio de la Administración Pública debe empezar por el *management* y no por la Ley (White 1926). Será, en el SXX, donde se registra el inicio de la “economía” -y no de la política o el derecho- como lenguaje del sector público.

La incorporación del *Scientific Management*, en los Estados Unidos, a la administración pública (sector que -al contrario de lo que ocurre en tiempos recientes- se transformó en líder del desarrollo tecnológico administrativo, aventajando al *business*), tiene en gran parte que ver con la demanda que había en este país, de desarrollo tecnológico-administrativo propio. En un contexto en el que, existía la necesidad de promover una Administración Pública con identidad propia y de carácter técnico-profesional, sumado al hecho de que no era posible hacer una

importación sistemática de tecnología administrativa europea (ya que se corría el peligro de lesionar los valores democráticos), el *Scientific Management* se ofrecía como una oferta adecuada.

Para muchos, es Taylor el padre fundador de este movimiento. En 1911 publica su famosa "*Principles and Methods of Scientific Management*" (Taylor 1911), donde presupone la existencia de leyes científicas universales que gobiernan la acción humana, relacionadas con leyes físicas. El trabajo de los *managers* (gerentes), es descubrir esas leyes y aplicarlas mecánicamente a la producción a través del disciplinamiento y supervisión de los trabajadores. La coordinación, organización y dirección de esa operación requería una estructura organizacional basada en principios de unidad de comando, jerarquía y control. Esto sería "descubierto" por un departamento de planeación central. Ello significaría algo así como "*the rule by law in industry*" en lugar de "*rule by men*" (aplicando la idea acunada por la *Aufklärung* y la justificación filosófico-política del Estado de Derecho), terminando con los conflictos de clase. El argumento de Taylor provee un "*one best way*" de organizar el proceso de trabajo (que como veremos más adelante, será una estrategia que será criticada años más tarde, pero en la que se vuelve a caer cada vez que se opone con simpleza y sin hacer consideraciones de tipo político y legales, las ventajas del "modelo profesional" frente al "modelo burocrático").

La opinión dominante entre los expertos en la materia, es que Taylor y sus discípulos fueron quienes impusieron el sistema de trabajo burocrático en la administración pública²². Según Hughes (1994), es fácilmente comprensible el porqué de ello, ya que ofrecía una forma de operacionalizar la forma burocrática de organización dentro del gobierno. Las ideas del "*one*

21 Que aquí traduciré como "gerencialista", aunque en este esfuerzo de traducción hay que reconocer que se pierden connotaciones que el vocablo tiene en su idioma original.

22 El Taylorismo tiene una importancia especial para el análisis que posteriormente se hará sobre el New Public Management (NPM). Como lo veremos en los capítulos posteriores, si bien el NPM se propone como modelo organizativo que supera las disfuncionalidades del modelo burocrático clásico, en la versión práctica que adoptó bajo las reformas administrativas de Reagan y Thatcher, el Taylorismo sobrevivió en la forma de "burocratización de las estructuras de control" (la creencia de que se pueden fijar con claridad los objetivos organizacionales y medir todos los aspectos del proceso de trabajo, con el fin de controlar y premiar los esfuerzos). Sólo que esta vez, la burocratización del control, es paralela a la des-burocratización de las relaciones de empleo y a la utilización de sistemas informáticos, lo que ha justificado su apelación como "neo-taylorismo con computadoras" (Pollit 1990). Desde el punto de vista de los expertos en Organization Development, este tipo de prácticas no son en absoluto una alternativa interesante al modelo burocrático (Golembievsky 1996).

best way” y el control sistemático eran perfectas para las ideas de jerarquía y el énfasis en los procesos. También lo eran las ideas de estandarización de los trabajadores y la medición de su performance a través de un método de *stopwatch* (controles parciales y no de resultado final).

La Teoría clásica de las Organizaciones, inspirada en las enseñanzas *del management* militar y empresarial, veía a la organización como un orden de relaciones formal del tipo “fin-medios” que tenía la función de unir las partes al todo. Los fines de la organización, son los del empresario (o los de la dominación estatal), el que está en condiciones de motivar a los empleados a actuar desde un punto de vista puramente instrumental.

Ello significa en la práctica que los empleados deberán actuar de forma racional con vistas a la consecución de los fines de la organización, sin importar cuales sean sus intereses propios o apelando discursivamente al convencimiento de los empleados. De ello se deriva la importancia del “comando” (*Befehl* en Weber) en el modelo burocrático de organización. Como lo señala Dunsire (en su tratado sobre el proceso de implementación en la burocracia (Dunsire 1978)), no hay estudio de la administración (entendida como implementación) que no haga referencia al comando. Pero el comando no es arbitrario, ya que es legitimado, para el *Scientific Management* apelando a la dominación impersonal de la ciencia, mientras que en Weber el comando está justificado fundamentalmente por el dominio impersonal del Derecho.

La Teoría clásica de las Organizaciones no desconocía en sus estudios empíricos, los fenómenos de comportamiento informal dentro de las organizaciones. Sin embargo, los veía como disrupciones a evitar mediante la aplicación de las técnicas formales de organización. Ello justificará la afirmación posterior de Simon, de que se trataba de una “teoría de la organización fisiológica”, en la medida en que muestra limitaciones para avanzar en la organización psicológica y condicionantes cognitivos de la organización.

El gospel a la eficiencia de Taylor y los métodos del *Scientific Management* tuvieron mucha aceptación en las dos primeras décadas del SXX, período en el que se registran muchísimas publicaciones al respecto. En las dos décadas posteriores, en los Estados Unidos, todo parecía apuntar a la conveniencia de esta corriente intelectual. La depresión, el *New Deal*, la expansión

de la actividad gubernamental, contribuían a la apelación por una tecnología administrativa racional, liberada de conflictos de clase, étnicos o sociales.

En el espacio público, el *Scientific Management* se convirtió en la “*New Public Administration*”, la que políticamente, tuvo su consagración en 1937, cuando Roosevelt designó a una comisión: “*The President’s Committee on Administrative Management*”, para que hiciese un examen de la maquinaria administrativa federal, con el fin de efectuar recomendaciones que elevaran la eficiencia de la gestión de gobierno. La comisión entregó un informe conocido popularmente como el *Brownlow Report* (1937) debido al nombre de su Presidente. La implementación de sus recomendaciones en la práctica, significó fundamentalmente la consideración de que el Presidente, no sólo es líder político, sino manager a la vez. Los brazos manageriales del presidente serían: planeamiento, budgeting y personal, que juntos, dan un conocimiento científico de la organización y el *policy-making*.

Este Informe, será la justificación “científica” y por lo tanto neutral, de un Ejecutivo interventor, encabezado por un Presidente con un rol activo de gobierno. El Presidente, si se quiere llevar a la práctica la exigencia constitucional norteamericana de que el Jefe Ejecutivo es responsable por el cumplimiento de las Leyes, necesita autoridad y ayuda. En 1939, como consecuencia de las recomendaciones del Informe, el Congreso autoriza la creación de un nueva *Executive Office of the President*, dentro de la que estaría alojado el *Bureau of the Budget* (el que había sido creado en 1921 y que previamente era visto más como un arma de racionalización del caótico proceso de presupuesto del Congreso, que como una institución presidencial). Estos organismos experimentarán un enorme crecimiento de su presupuesto y personal, así como de agencias cercanas a los mismos. Se sentaron así las bases de la Presidencia institucional (la *Executive Office* como residencia de las agencias presidenciales, el *Bureau of the Budget* como centro institucional de la *Executive Office* y el staff de la *White House* como su centro político²³).

23 Estas reformas, que se convirtieron en rutina ya en los últimos años de la presidencia de Roosevelt, determinaron los confines que heredarían y dentro de los se verían obligados a trabajar Truman y Eisenhower. Moe (1985) observa que el acento estaba puesto en aumentar la capacidad de management presidencial, más que en el “liderazgo ejecutivo”. Es por ello que no se apreciaron los peligros que para el liderazgo efectivo

Al ser un Informe que proponen una administración conducida en forma de burocracias clásicas, son claros los esfuerzos por maximizar las garantías de control y responsabilidad política por los servicios públicos (que no podían ser garantizados de la misma manera por otras formas de organización voluntaria o privada; o por la práctica de derivar servicios hacia agencias externas - *hive-off*- común en esa época (y que hoy día tiene nuevo auge)). En ese sentido debe ser interpretada también la doctrina de ubicar a la mayoría de las instituciones públicas dentro de la sombra de los Departamentos de Estado (Ministerios), de manera de tener una estructura administrativa homogénea y controlable.

Según Dunsire (1973), el movimiento norteamericano fue mucho más influyente en Europa, que lo que había sido el desarrollo de la ciencia administrativa europea en este país (incluyendo a Weber, la tradición británica de estudios administrativos y el trabajo de Fayol mismo). Según este autor, la teorización sistemática había llegado primero con Henri Fayol en 1916, a través de su obra "*Administration Industrielle et Générale*"²⁴, donde establece sus principios de gobierno, aunque no en una manera científica, sino a la manera de Maquiavello como consejo al Príncipe - *Fürstenspiegel*-. A pesar de el título de la obra es "administración", el término abarcativo es "gobierno", distinguiendo seis funciones: técnica, comercial, financiera, seguridad, contabilidad y administración. La administración a su vez (tanto en lo público como en lo privado) puede ser descompuesta en cinco funciones: planeamiento, organización, comando, coordinación y control.

Ello prefigurará el famoso anacronismo de Gulick (Gulick and Urwick 1937): POSDCORB (Planning; Organizing; Staffing; Directing; Coordinating; Reporting; Budgeting), refiriéndose a las funciones del jefe del Ejecutivo²⁵.

presentan las patologías institucionales (parroquialismo, aislamiento, inercia) derivadas de la multiplicación enorme de instituciones y personal, y las dificultades de otorgar coherencia a una estructura de apoyo tan fragmentada.

24 General and industrial management (Fayol 1949).

25 El POSDCORB, a pesar de que fue acuñado en el contexto del sector público -como memorandum del Brownlow Report-, será retomado en tratados académicos clásicos de management, tales como el de Koontz y O'Donnell (1978). Un enfoque similar puede encontrarse en la famosa iniciativa managerial lanzada en 1983 por Thatcher (Financial Management Initiative), con la diferencia que el énfasis está puesto más en las funciones de control financiero, que en las de planeamiento y las estructuras formales (lo que tiene que ver con el contexto del NPM, favorable al mercado y con prioridad política en la reducción del gasto público, y en contra del planeamiento).

La influencia de la afirmación del *Scientific Management*, de que hay principios generales de administración en todos los campos (industria, política, religión, guerra, etc.), persistió hasta entrados los cincuenta (y como veremos más adelante, recobrará popularidad en nuestros días).

Se creía haber encontrado un set de principios para organizar la estructura formal de la administración, y aunque no todos sus exponentes concuerdan en los mismos, su enfoque general, según Self (1977), suele ser resumido como: a) el problema central es el de coordinar y elaborar un sistema en el que se pueda sacar ventaja máxima de la especialización; b) para poder dar asistencia a una efectiva especialización, deben ser descubiertos principios para distribuir tareas de gobierno entre departamentos y agencias; c) para asegurar una performance efectiva, las responsabilidades deben estar definidas y clarificadas y debe asegurarse una “unidad de comando”, lo que implica que el sistema seguirá una jerarquía donde los subordinados tomarán órdenes sólo de un superior y el “span of control” será establecido racionalmente; d) para asistir al planeamiento y la coordinación, serán insertados “servicios de staff” en puntos apropiados de la jerarquía, particularmente en la cima de la estructura. Los servicios de staff deben ser propiamente definidos y distribuidos, y reconciliados con el principio de unidad de comando (Self 1977, p.57)

Así como lo es en Weber, es notoria en esta descripción, la consideración exagerada de los aspectos mecánicos y formales del modelo, que descuidan los aspectos informales de la organización (crítica que tomará impulso a partir de la Escuela de Relaciones Humanas y que tendrá un desarrollo interesante en la línea de la Sociología de las Organizaciones). Esta tradición de pensamiento clásica sobre las organizaciones, parte de un concepto ideal de racionalidad “*top-down*” que refuerza los aspectos formales (de la orden y las jerarquías) de la organización, con el fin de evitar probables desviaciones de la voluntad política que se produzcan en el proceso de implementación. Sólo cuando se avance en la crítica de esta forma de racionalidad, se verán las insuficiencias del modelo formalista.

En el Uruguay, como lo veremos más adelante, los principales diagnósticos y propuestas de reforma administrativa de la post-guerra, tanto el Informe Hall (1954), como el Informe de la CIDE (1965), fueron claros exponentes de estas corrientes racionalistas en la Administración

Pública. Ambos informes retoman los principios expuestos por Self, en el sentido de que insisten en los problemas de coordinación de la maquinaria Ejecutiva uruguaya, debido a una mala distribución de tareas en departamentos y agencias, y a una sobrecarga de tareas en las cabezas políticas del Ejecutivo (Presidente y Ministros), quienes deberían contar con oficinas de asesoramiento que estuviesen fuera de la línea de comando. Sobre todo en el Informe de la CIDE, que es redactado en pleno auge de la “planificación” (en el caso latinoamericano, de la “Planificación Para el Desarrollo”), se insiste en la necesidad de contar con un oficio central de Planificación, lo que se concretará en 1968 al crearse la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). En ambos informes se destaca la marcada insistencia en observar las desviaciones que la administración pública uruguaya tiene con respecto al modelo burocrático formal (quizás la más relevante sea el no cumplimiento de las normas relativas a la carrera administrativa). En cambio, no se observan consideraciones respecto de cómo mejorar la motivación de los empleados públicos, o la relación de éstos respecto a la ciudadanía. Por supuesto, tampoco aparecían en escena por aquel entonces, cuestionamientos al tamaño del sector público, o a la falta de instrumentos para evaluar la gestión pública.

1.4.2. La despolitización “científica” de la Administración Pública, como proyecto político del Ejecutivo norteamericano.

Ahora bien, más allá de las razones de tipo teórico, también existieron razones de tipo político-práctico que explican la amplia aceptación que tuvieron estas doctrinas en el sector público. Estas razones son en esencia, las mismas que ayudan a comprender –en parte- la enorme aceptación que ha tenido el NPM en nuestros días.

Sintéticamente, puede afirmarse que tanto aquellas doctrinas administrativas (las del *Scientific Management*) como éstas más recientes (las del NPM), han tenido el carácter de ser *quick fix*, y son ofrecidas como recetas “universales” de sentido común, sin hacer reflexiones de tipo político-legales, o detenerse en precisiones que condicionen su aplicación a las matrices institucionales previas sobre las que van a operar. Por lo general, los líderes políticos esperan juicios tajantes y pruebas “irrefutables” de que las recetas administrativas, solucionarán los

males del sector público, y no “dudas” y “peros”, o planteamientos que significan elecciones “trágicas” entre distintas doctrinas que privilegian valores administrativos alternativos. Una vez que comprenden el provecho político que de ellas pueden sacar, los líderes políticos del Ejecutivo se convierten a su vez en vendedores de la reforma; y en una arena política conflictiva, no hay mejor solución que vender esa reforma como una herramienta técnica basada en principios científicos irrefutables.

La despolitización “científica” de la administración pública que se hizo a comienzos del SXX en los Estados Unidos, es un muy buen ejemplo de esta afirmación.

Según Arnold (1995), la clásica dicotomía entre política y administración que traza la primera generación de politólogos norteamericanos (Wilson 1887; Goodnow 1990), le dio a la Administración Pública un poder paradójico: por un lado es concebida como mera técnica experta, eficiente y predecible. Por otro lado, tiene la capacidad de afinar tensiones entre los Poderes de Estado en los Estados Unidos (Arnold 1995). Cuando el gobierno, a lo largo del siglo XX, tomó responsabilidades funcionales nuevas, requirió de capacidades para el análisis, el *management*, y el planeamiento, siendo el Ejecutivo el lugar natural para esas capacidades²⁶.

Para Wing-yee Lee (1995), la clásica -y discutida- dicotomía política-administración, tiene sus raíces en la propia evolución de las Ciencias Sociales y particularmente de la Ciencia Política en los Estados Unidos, como ideologías justificadoras de un proyecto político difícil de insertar en la tradición liberal clásica. Lee, extiende el juicio a las Ciencias Sociales en general, las que participan de una visión positivista de la ciencia dominante en esa sociedad. Este proyecto político -que se inicia en el último tercio del siglo pasado- prohijó en los Estados Unidos, no sólo el desarrollo de lo que en el correr del siglo será conocido como “Estado Administrativo”

26 Las sucesivas reorganizaciones del Ejecutivo norteamericano a lo largo del presente siglo, que se producirán siempre como resultado del consejo “técnico neutral” de comisiones ad-hoc, son un ejemplo práctico de la función política de las reformas administrativas. Sin embargo, es preciso señalar que no siempre con el mismo propósito político. El Brownlow Report del 37 y la Hoover Commission del 49, proponían reorganizaciones estructurales que legitimaban el rol intervencionista managerial del Ejecutivo, con vistas al state-building. Las reorganizaciones ejecutivas del grupo Heineman en 1967 y las del Ash Council entre 1969 y 1971, reforzaban en cambio, el control del Ejecutivo sobre el proceso de control de las public policies (policy design, implementation and assesment). En la tercera fase, a partir de mediados de los años 70s, las

(Waldo 1948), sino que significó también, la predominancia del Ejecutivo, sobre la base de una cientifización de las políticas de gobierno dada por el *Scientific Management* y la separación de la política de la administración.

El “*stateless government*” o “*enlightened administration*”, es la solución para justificar un proyecto político. Lo que se estaba proponiendo era despolitizar el Servicio Civil para disminuir las bases de poder de los *bosses* (jefes políticos locales) a través del patronazgo, y favorecer el liderazgo político del Ejecutivo. Este juego político se articulaba a través de la ciencia despolitizada de la administración. David Rosenbloom, editor en jefe de la prestigiosa revista *Public Administration Review*, en un artículo editorial titulado significativamente “*Have an Administrative Rx? Don’t forget Politics!*”, observa:

“The political power struggle underlying the politics-administration dichotomy has been largely ignored or somewhat misunderstood in mainstream public administrative thought. The dichotomy was a weapon in a monumental struggle between “two thoroughly different systems of political ethics”. (Rosenbloom 1993, p.504)

Estas éticas no eran otras que las de soberanía popular, representada por la democracia popular de partidos y el dominio del Congreso, versus un *managed capitalism* liderado por el Ejecutivo. La transferencia de poder al Ejecutivo, se produciría no sólo por parte de los jefes políticos locales, sino también por parte del Congreso. El estudio de lo que los científicos políticos de la época denominaban “las condiciones políticas del momento”, los llevó también, a rescribir eventualmente la teoría republicana de gobierno para ajustarla a la devolución de poderes constitucionales que el Congreso iría a hacer en favor del Ejecutivo. La ciencia positiva, con sus postulados de independencia de valores que superan las disputas partisanas, sería la base para la formulación futura de políticas públicas. En el auge del *Scientific Management*, los científicos políticos sirven en comisiones, en *bureaus* y escuelas de entrenamiento del Servicio Civil. El *New Deal* de Roosevelt, en los años 30, representa el establecimiento del Estado Administrativo en los Estados Unidos, y el apogeo de la participación de los científicos sociales en la

reformas ganan un acento “populista” y pasan a ser un medio a través del cual presidentes “outsiders” se muestran hostiles a las soluciones de tipo intervencionista (Arnold 1995).

planificación científica del gobierno. El advenimiento del *Scientific Management* en las décadas de los años 20 y 30, pautará el entendimiento científico moderno de la Administración Pública.

Cuando analice las propuestas actuales de reforma administrativa, cuyo énfasis se traslada a la crítica del Estado interventor y a los procedimientos y tamaño de sus burocracias, se observará la misma estrategia que antes sirvió para justificarlos. La omisión al carácter **político** de las reformas administrativas no es nueva, y decimos **político** en el sentido tradicionalmente negado por el *Scientific Management*, es decir, como ideologías que impulsan proyectos de sociedad no vacíos de valores y que se expresan (en gran parte) a través de las formas de producción y utilización del poder que se juegan en el espacio de las políticas públicas.

1.5. Conclusiones.

Esta reconstrucción de la APT significa un esfuerzo por mostrar sus fundamentos normativos y la progresiva descontextualización²⁷, que su entendimiento científico hace de esos fundamentos. Estos fundamentos están anclados en imperativos provenientes de la Teoría Política y las tradiciones democrático-liberales, que atribuyen un rol determinado a las burocracias públicas en los sistemas de gobierno, así como fundamentos anclados en el Derecho Público. Es por ello se suele decir que el Derecho y la Política son los padres fundadores de la Administración Pública. Sin embargo, su entendimiento como ciencia autónoma, basada en las Ciencias del *Management* -en su momento en las del *Scientific Management*-, y por lo tanto, como instrumento ideal para reformar la maquinaria de gobierno, fue la que predominó en el estudio de la misma y la que le valió su aceptación universal (más allá de las fronteras norteamericanas).

La descontextualización del estudio de la Administración Pública, con respecto a sus orígenes teóricos, ha servido tradicionalmente a aquellos líderes políticos que no quieren –o pueden-

mostrar la cara política de sus reformas, en el entendido de que política y administración son cosas separadas. Pero también se ha desarrollado a partir de ahí, toda una industria basada en la venta de “reformas administrativas”, en la medida en que los adelantos en las ciencias del *management*, aparecen como la promesa de solucionar todo tipo de problemas en el sector público. Esta industria, como veremos más adelante, ha pasado por distintas etapas, y las soluciones técnicas que propone varían según la época. Sin embargo, siempre será reconocible su falta de interés por los análisis de tipo legal y político, así como su insistencia en mantener a la política (como racionalidad perturbadora del *management*) separada de la administración, y su intención de proponer principios universales de organización. Eso no quiere decir, como veremos en el caso del nuevo paradigma de gerencia que se ha impuesto recientemente, que estas reformas no vengan a caballo de un programa político. Así como en su momento las reformas administrativas sirvieron para justificar la expansión de la intervención estatal, hoy día sirven para justificar su retiro.

27 Fijese que decimos descontextualización, y no abandono. Los imperativos legales y el rol de la administración pública como sometida a los mandamientos de la política, siguen siendo respetados y aceptados. Sin embargo, las consideraciones acerca de las ventajas técnicas de tal o cual principio organizativo, sin hacer un análisis a fondo de su incidencia política o legal, será en el correr del siglo, cada vez más importante.

Capítulo 2: Críticas a la Administración Pública Tradicional

El enfoque tradicional de la Administración Pública viene siendo criticado desde hace más de cincuenta años, desde distintas áreas de conocimiento científico. La incorporación de disciplinas como la Sociología de las Organizaciones, Psicología Social, Desarrollo Organizacional, Análisis de Sistemas, Teoría de las Decisiones, Economía de Bienestar y la Ciencia Política, contribuyó a cuestionar los estudios tradicionales de la Administración Pública.

En primer lugar, repasaremos un set de críticas que se concentra fundamentalmente en las deficiencias internas del modelo organizativo burocrático, o bien porque no explica adecuadamente la compleja realidad de las organizaciones públicas, o bien porque no produce la proclamada eficiencia organizacional, generando fenómenos de “burocratismo” (entendido como patologías organizacionales producidas por este modelo).

En su mayoría, provienen del vastísimo campo de la Teoría de las Organizaciones, como Ciencia Social que agrupa una diversidad de disciplinas relacionadas (habiendo sido la Escuela de las Relaciones Humanas de Elton Mayo quien dio el puntapié inicial). A partir del estudio del comportamiento real del “hombre” en las organizaciones, quedó cuestionada la racionalidad “interna” del modelo burocrático, el que estaba inscripto en lo que se conoce como “Teoría clásica de las Organizaciones” (“*Organization Theory*”) o “Teoría fisiológica de las Organizaciones”. Expondré algunos de los más conocidos de estos cuestionamientos, a partir de una síntesis de los mismos hecha por los especialistas alemanes, Niklas Luhmann (1983) -primero- y Renate Mayntz (1984) -después-.

Una de las consecuencias más importantes de esta revolución conductista en las Ciencias Sociales norteamericanas, que se da paralelo a la expansión de la actividad administrativa durante la 2a Guerra Mundial y al boom de los programas del Estado de Bienestar durante las tres décadas posteriores, es la atención que se pone en la **naturaleza programante** de la administración y el consecuente rol del administrador como *decisions-maker*.

A partir de este cambio de enfoque veremos, en segundo lugar, cómo fueron quedando fuertemente cuestionados los pilares fundacionales de la Administración Pública como ciencia autónoma. Repasaremos entonces, la famosa -aunque hoy día bastante olvidada- crítica de Herbert Simon (1972) a los “principios administrativos” de la teoría clásica, así como la crítica politológica (Appleby 1949) a la separación ortodoxa entre política-administración.

En tercer lugar, haremos una breve mención al rápido desarrollo que tuvo en sus comienzos, el campo de las *Policy Studies*, como una serie de estudios de post-guerra que reflejan el intento de salir de los *cul de sac* derivados de las deficiencias derivadas de los enfoques administrativos tradicionales (ya sea como guía práctica de acción o análisis teórico). Pero uno de los aspectos más interesantes a destacar aquí (debido a la significancia que tendrá para el análisis del NPM que haremos en los capítulos siguientes), son los distintos tipos de enfoques que se desarrollan en este campo de estudios: uno concentrado en las posibilidades que abre el análisis científico, para mejorar la racionalidad de las organizaciones públicas en una suerte de ingeniería social; y otro menos optimista acerca de las capacidades del análisis científico para mejorar la racionalidad del sector público, y más interesado en cambio, por estudiar los fenómenos de poder y la incidencia de la política burocrática en todo el complejo proceso de las políticas públicas. El primer tipo de estudios suele ser agrupado en aquellos enfoques denominados como “racionalistas sistémicos” o “profesionales”, en el sentido de estar interesados por ofrecer soluciones prácticas para la administración pública (por lo tanto, en la línea clásica del estudio “científico” de la Administración Pública). Siguiendo a Pollit (1990), este tipo de análisis, en estas versiones de la Teoría de Sistemas y del análisis decisional, típicas de los estudios de pos-guerra, se entroncan en la corriente de pensamiento conocida como “*managerialism*”²⁸. El segundo tipo de estudios suelen ser denominados como “enfoques realistas” de la política, o “académicos”, en el sentido de que están más interesados por ofrecer una descripción adecuada de la compleja realidad administrativa.

28 Como veremos más adelante, esta corriente intelectual, en su versión más actualizada del “culture management”, es una de las piedras angulares del NPM.

En esta época de auge de las *Policy Studies* (es decir, hasta mediados de los años 70), ambas orientaciones, tanto la “realista de la política” como la “racionalista”, a pesar de sus diferencias de enfoque, tienen en común el hecho de que se desarrollan en un contexto histórico en el que no estaba aún generalizado y ampliamente aceptado, un radical cuestionamiento a las formas de intervención del Estado de Bienestar y a la centralidad del aparato estatal.

Por lo tanto, a pesar de que ambos se apartan significativamente de la concepción mecanicista de la *APT*, significando así un avance importante con respecto al conocimiento real de la administración pública, no podemos hablar a esa altura en términos de un abandono del paradigma tradicional, ya que éste todavía seguía gozando de cierto prestigio. Creemos que la razón de esa vigencia (a pesar de que los pilares científicos del modelo venían siendo fuertemente cuestionado) radica en que las doctrinas que componen el núcleo central de la *APT*, en el contexto de un Estado interventor, eran un fuerte sustento legitimador de este tipo de Estado. Estas representaban una garantía de que esas intervenciones administrativas iban a ser justas, igualitarias, honestas, respetando el debido proceso y “*accountables*” políticamente.

En cambio, ya a mediados de los años 70, la situación político-ideológica es otra muy distinta ya que en esa década, la crisis fiscal y de legitimación de los Estados de Bienestar (Offe 1991; Habermas 1975) era evidente. En esa época, los enfoques basados en las *Policy Sciences* dan muestras evidentes de agotamiento (Hood 1995), a lo que hay que sumarle el auge de la crítica de la *Public Choice* a las burocracias welfarianas y las demandas de una administración pública más abierta a la ciudadanía que provienen de la *Critical Public Administration*. Roto el “consenso de post-guerra” que legitimaba al Estado de Bienestar, entró en crisis también el enfoque administrativo tradicional, que de alguna manera se había ido adaptando (aunque no sin conflictos) a las formas de intervención de ese modelo estatal y representaba una garantía de intervención justa y democrática. Se fue preparando así, el terreno para el advenimiento de un nuevo paradigma administrativo (el NPM) que, aunque criticando la forma burocrático-weberiana de organización, se mueve en la línea clásica de la búsqueda de principios científicos sobre los que organizar el *management* (separándolo de la política, y por lo tanto apartándose de la línea de estudios politológicos). Pero esta vez, no lo hará tratando de buscar soluciones analíticas comprensivas para la superación de las debilidades de planificación o de

implementación de los programas públicos (como lo hacían las *Policy Sciences*), sino cuestionando a fondo los principios administrativos en los que se basa el Estado de Bienestar, en una década (la de los años 80) en la que el Estado pasa a la defensiva, predominando en cambio las soluciones de mercado.

Serán las críticas a estos principios, es decir a cada uno de los tradicionales -si se los mira desde nuestros días- “supuestos administrativos *welfarianos*” (“*the old taken for granted*”), que legitimaban las intervenciones del Estado de Bienestar en la provisión de servicios públicos, las que veremos en cuarto lugar. Estas críticas, si bien cobran vigor en los 80’s, ya aparecen en forma seminal en los 60’s y los 70’s. De esta forma queda cuestionada también la centralidad de las administraciones públicas y su racionalidad (o ethos de servicio público) para proveerlos de forma más democrática y eficiente, como inferior a la racionalidad de mercado y sus formas organizativas típicas. Tanto la naturaleza marcadamente política de algunos administradores y profesionales de bienestar, su falta de interés por el costo de los programas públicos, así como su poca receptividad a las demandas de los usuarios de esos servicios, son el foco de estas críticas.

2.1. Críticas al modelo burocrático como representante de la Teoría clásica de las Organizaciones

Según Silverman (1970), lo que hace que se clasifique a esta escuela como clásica, es su visión de la naturaleza del hombre, como una criatura económica y limitada en su propósito de ganancia por sus capacidades fisiológicas. Los trabajadores son considerados como monadas en relación con su ambiente.

La teoría clásica de las organizaciones (conocida como “*Organization Theory*”), será atacada desde la moderna “Teoría de las Organizaciones”, como ciencia social en desarrollo. Esta afirmación se basa en que mientras que la escuela clásica ve a la organización como una extensión una ciencia matemática que trata con principios abstractos, para la moderna Teoría de las Organizaciones, lo importante son las relaciones humanas en la organización.

Tanto Weber como la corriente anglo-sajona del *Scientific Management* se encuadran en la clásica *Organization Theory*, ya comparten una concepción verticalista (*top-down*) de los conceptos de modelo fin-medios, así como del sistema de obediencia, como premisas básicas del modelo organizativo. Ambas premisas tienen, según Luhmann, fuertes debilidades que se han venido marcando con el desarrollo de literatura en Teoría de las Organizaciones.

Siguiendo a Luhmann (1983), se puede hacer un breve repaso de las mismas, comenzando con el modelo de obediencia como “forma comunicativa”.

En este modelo, la cúspide de la organización dicta los fines. Las medidas a tomar para cumplir esos fines, son los medios, como tarea de la administración, que a su vez se divide en sub-tareas hasta llegar a la base de la jerarquía administrativa. La comunicación es vertical, del superior al subordinado, quien obedece abstrayéndose de su personalidad y el medio ambiente. Para ello están diseñadas las características que Weber describe como propias del burócrata: designación desde arriba; separación de trabajo y posesión; desempeño impersonal de la tarea (en términos modernos, esto significa una separación de roles institucionalizada); profesionalismo; orientación a la regla; y estimación social como compensación a la dureza de su profesión.

Algunas de las principales críticas a este modelo son: i) la nacionalización de una organización no se desprende de un solo miembro en la cúspide, sino de la sumatoria de sus miembros (Simon 1957); ii) la especialización exige que los subordinados tengan más competencia en la cosa que los superiores, lo que exige un sistema no de obediencia, sino de cooperación vertical (lo que ya fue señalado por Parsons, y luego por Thompson, Drucker, Blau y Scott, entre otros); iii) las relaciones externas de los subordinados, que debilitan el modelo de obediencia, no pueden evitarse²⁹; iv) si no puede controlarse todo contacto exterior, tampoco puede controlarse la adecuación al cambio, lo que lleva a que el proceso de aprendizaje organizacional pase a ser un tema central (Olsen y Peters 1996); v) los contactos personales con el ambiente en cada nivel de la jerarquía significan diferenciación vertical del trabajo, donde cada línea jerárquica se

²⁹ Este es uno de los tantos dilemas administrativos, y –como veremos– está en la base de los problemas no resueltos por el NPM. Por un lado, el sistema político debe “aislar” a la burocracia de presiones del ambiente indeseadas (para evitar su cooptación), pero al mismo tiempo, se quiere

transforma en subsistemas autónomos³⁰; vi) los trabajadores tienen una comunicación mutua rutinaria y no en la clásica línea del dogma verticalista de comunicación (*Dienstwegsdogma*), por lo que el superior sólo interviene para resolver conflictos o cuando su ratificación es necesaria como representativa de la organización hacia afuera³¹; vii) las iniciativas para contactos se traslada hacia las jerarquías inferiores, ya que los reportes se hacen más necesarios para la eficiencia organizacional³²; viii) la calidad de la decisión crece en importancia y por ello no se trata de una decisión óptima a tomar y ser seguida, sino de una cadena de decisiones donde es importante el trabajo de preparación de información y encontrar decisiones lo más acertadas posibles³³; ix) la jerarquía formal pierde en importancia, debido precisamente a que crece en importancia el trabajo de influir prácticamente en las decisiones con respecto a quién es el que tiene la competencia en tomar decisiones (Luhmann 1983).

En resumen, lo que se observa aquí es que la traducción inmediata de la autoridad en comunicación, como categoría estructural, es muy simplista como para entender la racionalidad de un sistema complejo.

El modelo fin-medios, supone que las organizaciones se designan con un modelo finalista, lo que significa que son un sistema. Este sistema es visto como un orden de relaciones a través de las que las partes están unidas al todo y, el comportamiento del todo con las partes es interpretado a través del esquema fines-medios, donde todas las partes del sistema se entienden como medios para los fines del todo. Lo que no entra en esto es visto como entorpecimiento y no puede investigarse con las categorías del modelo.

dar libertad a los managers para que gerencien sus organizaciones (principalmente en estos tiempos en que es imprescindible su calidad de excelentes “negociadores”).

30 Como veremos más adelante, esto es otro de los problemas difíciles de resolver, no sólo para las administraciones públicas más burocratizadas, sino aún para visiones “supuestamente” más avanzadas. En la práctica, el NPM, muchas veces implica una visión homogénea del término “cultura organizacional”, suponiendo el predominio de una misma cultura a lo largo de toda la organización; por ej. cuando la “eficiencia” debe ser el criterio en el que se deben alinear todo los empleados del sector público.

31 Esta crítica está en la base de las doctrinas del NPM, y el entendimiento de la tarea del manager como un coach, que más que hacer por sí mismo, estimula a su equipo.

32 Esto es percibido desde los análisis de tipo bottom-up en políticas públicas. Estos análisis florecen en los 70’s como producto del interés por reducir los “gaps” de implementación, y la percepción de la importancia de los “street-level bureaucrats”.

33 Al respecto: Simon 1947.

No se tiene en cuenta por lo tanto, que no todas las fuerzas del trabajador están puestas a cumplir con los fines proclamados por la organización, sino que también se persigue buenas relaciones mutuas en el trabajo, gratificaciones, se cometen errores, se va contra las reglas, etc. Si bien esto se supo siempre, lo que aparece como nuevo y va contra la teoría clásica, es que esas desviaciones al modelo de racionalidad clásico son esperadas. Esto se retrotrae a los experimentos de Mayo y sus colaboradores en Hawthorne de la *Western Electric Company*. A partir de estos experimentos, se sabe que la organización informal puede servir a los fines de la formal.

Sin embargo, Mayo permanece dentro de la teoría clásica en el sentido de que se trata de definir fines claramente y buscar los medios adecuados (con intervención en este caso de la organización informal).

Como Taylor, Mayo no estaba preocupado por favorecer la democracia industrial, sino en buscar los medios por los que los empleados se acomodaran (satisfaciendo sus necesidades) a lo que de cualquier manera estaba ocurriendo, más que cambiar las cosas en su favor.

Luhmann observa que en este sentido se ha seguido avanzando y el modelo fines-medios es criticado en sí. La tesis de este autor es que los fines de la organización y sus derivados, son sólo una parte de la estructura de una situación de trabajo, ya que:

i) no todos los fines son “instructivos”, en el sentido de que de ellos se deduzca un medio correcto. Por ejemplo, el bien común, como fin del Estado, no deja leer directamente un medio adecuado³⁴; ii) el significado práctico de la orientación a fines es variable, por lo tanto, el esquema puede ser sustituido por otras formas de racionalidad (por ejemplo, en la enseñanza escolar, no es llevar los estudiantes a examen, sino a través de códigos pedagógicos de enseñanza, etc³⁵; iii) el esquema fines-medios no excluye medidas contradictorias, o sub-fines que son contradictorios (para resolver esto, es necesario eludir el esquema, lo que en la

34 March y Simon (1958) diferencian entre fines operacionales y no operacionales.

35 Como veremos más adelante, las premisas neo-tayloristas del NPM caen en este tipo de error, quedando en evidencia de forma muy clara, en las dificultades para encontrar indicadores de performance organizacionales adecuados, ya que muchos (aunque cuantitativamente fáciles de medir), no suelen reflejar idóneamente los objetivos organizacionales.

burocracia es tan ilícito como inevitable³⁶; iv) la resolución de contradicciones en sub-fines, es delegada a sub-instancias que deben resolver esto prácticamente (por ejemplo, en Universidad con esto se asegura la libertad académica; v) no es necesario que todos los participantes coincidan con el fin de la organización (a veces alcanza con acuerdos parciales sobre medios, sobre todo de los que están a disposición de los afectados, ya que no es necesario que todos sepan todo y consientan³⁷); vi) en los sistemas, no siempre es el fin organizacional, el motivo de la acción. Se superará la idea de que la problemática humana (clima, conflicto, grupos informales) debe ser integrada a la racionalidad global de la organización, sino que se tendrá en cuenta también, la racionalidad del actor en la organización como irreducible a la racionalidad del sistema organizado (es la idea de Crozier, del actor libre, que siempre seguirá sus fines propios) (Luhmann 1983).

Esto significa que las disfunciones no se eliminarán nunca por completo, ya que el actor las usa en su propio beneficio. Son las zonas de incertidumbre, siendo una de ellas la que en determinado momento se convierte en factor estructurante de las relaciones de poder, ya que el actor que la controla está en condiciones de mejorar su situación³⁸.

Estas debilidades del modelo burocrático de organización, inserto en las enseñanzas de la teoría clásica, son la causa de algunas de las patologías burocráticas más conocidas. Para Renate Mayntz (1985), las más comunes son las provenientes de: a) la transformación del imperativo de seguimiento de las normas, en una orientación organizacional a las normas (*Regelbindung-Regelorientierung*)³⁹; b) la atribución inflexible de competencias (*fester Zuständigkeit*), que si bien lleva a la transparencia, también limita el sentimiento de responsabilidad y complica el trabajo en cooperación en aquellas tareas donde coinciden distintas áreas de competencia (*Zuständigkeitsbereichen*); c) el principio jerárquico (*hierarchie Prinzip*), que indica la

36 Como ejemplo de ello, la clásica discusión alemana entre los conflictos planteados entre los programas condicionales y los programas de objetivos (Offe 1991; Mayntz y Scharpf 1973).

37 Al respecto: Chester Barnard (1938).

38 A pesar de que Crozier reconoce la influencia del sistema sobre el actor, la Sociología de las Organizaciones y la tradición "culturalista" se irán olvidando de la importancia de la historia de la organización en la constitución de identidades. El neo-institucionalismo, balanceará este vuelco radical desde el viejo institucionalismo del enfoque burocrático clásico hacia la libertad de los actores.

39 Es decir, el respeto por la regla se transforma en una orientación automática a la misma, controlando solamente el debido proceso y premiando la obediencia.

responsabilidad del superior, que si bien estabiliza el carácter instrumental de la burocracia, también suele llevar a evitar responsabilidades de los inferiores y por ello una necesidad de control excesivo de los superiores (ya que son responsables) (Mayntz 1985).

Para Mayntz, la combinación de estas tres patologías es lo que Crozier, en su clásico libro del año 1964, titulado: “El fenómeno burocrático”, llama “el círculo vicioso de la burocracia”, que sólo se rompe con intervenciones radicales de la política, hasta que se vuelve a formar la rutina.

En contraposición al modelo burocrático tradicional, basado en estudios empíricos que recogen la experiencia de las empresas industriales, se presenta un modelo organizativo alternativo: el **profesional** con características de *team*. En este modelo, los miembros de la organización son, tanto por su educación como por su orientación, especialistas profesionales y están motivados, sin necesidad de control o estar forzados a trabajar; el bajo grado de reglamentación deja mayor margen de maniobra a la responsabilidad personal y a la iniciativa e improvisación; y complementando el punto anterior, no se fija inflexiblemente el área de tareas y responsabilidades de cada trabajador, ya que las tareas se reparten –en parte- de manera ad hoc entre los empleados competentes (Mayntz 1985).

En este modelo las estructuras de autoridad, comunicación y control son menos jerárquicas y más en forma de red: las decisiones importantes se tomarán colegiadamente, las informaciones importantes son abiertas y en lugar de las formas escritas se encuentran formas orales de comunicación y consejo mutuo.

Para eso se pone el acento más en la autoridad funcional que la derivada formalmente del cargo. Sin embargo, como Mayntz mismo aclara, en la administración pública las condiciones para que este modelo sea aplicado con un máximo de eficiencia, no siempre se dan, dependiendo del tipo de agencia, tarea y personal que esté afectado, tal como lo sostiene la teoría de la contingencia (Mayntz 1985).

Estas observaciones de Mayntz son fundamentales para entender las limitaciones de los modelos administrativos generalizantes, que suponen una racionalidad única a lo largo y ancho de la

administración pública. Como veremos más adelante (al tratar las críticas al NPM), las críticas al modelo tradicional de burocracia y a los comportamientos patológicos que en él se desarrollan (tipo la crítica de Crozier), son retomadas por la *Public Choice*, para criticar un supuesto comportamiento homogéneo del burócrata, como actor cuya racionalidad se basa en una estrategia egoísta de maximización del presupuesto de su agencia. Sin embargo, esta premisa peca del error de no hacer distinciones al interior de la maquinaria. Es falso partir de un supuesto único de comportamiento burocrático, ya que hay distintos tipos de burócratas, con distintos tipos de comportamientos racionales, según el tipo de tareas que realicen, la jerarquía que ocupen en la organización, y el tipo mismo de organización de la que se trate (si es un Departamento central o una agencia prestadora directa de servicios, o una agencia reguladora, o una agencia recaudadora, etc.) (Dunleavy 1995).

A esta observación debería agregarse, siguiendo una hipótesis sostenida -entre otros- por Jordan (1995), y que aquí compartimos, que ambos modelos (tanto el burocrático como el profesional) más que descripciones acabadas de la realidad, son ficciones racionalistas que, así formuladas, no están en condiciones de probar su validez científica universal, siendo además muy difíciles de encontrar en forma pura. Por lo tanto, tal como lo sostiene Simon -ya lo veremos a continuación- las doctrinas que componen dichos modelos, deberían ser estudiadas empíricamente en distintas situaciones particulares, sin pretensión de afirmar su aplicabilidad universal y por lo tanto su superioridad absoluta sobre otras doctrinas.

2.2. Críticas a los pilares científicos de la APT.

Según Simon y March (1958), el desarrollo crítico al modelo clásico puede ser leído como una serie de proposiciones que recorren tres etapas sucesivas de la investigación:

- 1) Aquellas proposiciones que asumen que los miembros de la organización son instrumentos pasivos que no ejercen influencia.

- 2) Proposiciones que asumen que los miembros de la organización traen sus actitudes, valores y fines organizacionales, y por lo tanto deben ser motivados a participar en el sistema de comportamiento organizacional; que hay un paralelismo incompleto entre sus metas personales y las de la organización; y que sus metas conflictivas hacen que los fenómenos de poder y sus actitudes sean centrales en la explicación del comportamiento organizacional (en esta clase se puede incluir a los estudios de la escuela de relaciones humanas, pero también a las visiones de la organización como instrumentos de *goal-seeking members* y estudios de *politics of organizations*).
- 3) Proposiciones (como la suya), que asumen que los miembros de la organización son *decisions-makers* y *problem-solvers*, y que sus percepciones y procesos cognitivos son centrales para explicar el comportamiento organizativo.⁴⁰

Este desarrollo del pensamiento crítico a la Administración Pública tradicional, del que Simon y March daban cuenta a mediados de los años 50's, significó la erosión de sus pilares "científicos", es decir: la pretensión de haber encontrado principios "universales" de administración, y la famosa dicotomía política-administración.⁴¹

2.2.1. Simon: el administrativo como "decision-maker" y la crítica a la cientificidad de los principios organizativos de la Administración Pública.

a) Qué significa "administrar".

Al reaccionar contra la pretensión científica de la escuela clásica, Simon no lo hace porque piense que la administración pública no es una disciplina "cientificable" (tal como lo hacía Dahl (1947) en su famoso debate con Simon), sino porque la misma está mal fundada, en el sentido de que parte de proposiciones mecanicistas que ignoran el comportamiento real de los individuos en la organización. Simon participa de la revolución "conductista" contra el modelo tradicional,

40 Como veremos, para Simon esto último no significa tirar por la borda todas las proposiciones de la teoría clásica y suponer que los comportamientos organizacionales son puramente emotivos o carezcan de una finalidad propia, sino que los fenómenos de poder y los límites cognitivos de los miembros, acotan dicha racionalidad.

41 Obsérvese que decimos erosión y no destrucción o abandono, ya que si bien quedan cuestionados por las críticas que repasamos aquí, de alguna manera sobreviven en las concepciones "managerialistas" modernas, aunque lo hacen con otros ropajes.

proponiendo un método de investigación y análisis más riguroso, que permita saber qué es realmente una organización y cómo funciona efectivamente.

El giro copernicano se produce cuando se reconoce que la actividad del administrador no es sólo la de implementador automático de decisiones tomadas por un superior político, sino la de tomador de decisiones. Se descubre que el burócrata (profesional) interviene en el *decision-making* activamente (a través del proceso de búsqueda de información, la forma en que la brinda, los contactos externos, los cursos de acción seleccionados al reinterpretar la orden y transmitirla a sus subordinados, etc.)

A partir de este tipo de proposiciones, saca la consecuencia de que no es un modelo dicotómico simple del tipo: decisión-obediencia (implementación), sino una compleja cadena de decisiones. Las decisiones se van tomando sobre programas más a menos complejos, teniendo que ponderar más o menos factores, más fácilmente operacionalizables y menos.

Barnard (1938) es reconocido como el precursor de este tipo de análisis. La base conceptual de Barnard era no ver a las organizaciones como arreglos coercitivos dominados por el poder y unidos por sanciones, sino como sistemas cooperativos, cuya naturaleza dependía del deseo mutuo de continuar organizados. La autoridad debía fundarse en la base de la reciprocidad cognitiva y su aceptación, y para aceptar una orden había que comprenderla. Por lo tanto, gran parte del trabajo administrativo consiste en interpretar y reinterpretar las órdenes para aplicarlas a las circunstancias concretas.

Esto será tomado por Simon, reflexionando sobre la importancia del estudio fáctico del grado de influencia que cada nivel tiene en la decisión. Una carta convencional, dice muy poco sobre la distribución de autoridad en la organización, ya que no señala el grado de influencia que se ejerce. Con esto, Simon critica la concepción ingenua de creer que el estudio de la estructura formal de autoridad puede dar cuenta de la realidad de una estructura organizacional compleja. La estructura de autoridad organizacional aunque sea monocrática, si reconoce diferenciación vertical de funciones, impide una influencia total, ya que es inevitable que cada nivel jerárquico deje al nivel inferior un área de “discreción”.

Tanto Simon como Barnard, aportan el reconocimiento de la doble interpretación: la necesidad de cada nivel de comando no sólo de entender la instrucción (interpretarla para su nivel), sino de especificarla para el nivel inferior, es decir, no repetirla simplemente para abajo, sino decirle al subordinado lo que significa para él esa orden recibida desde arriba (interpretarla para los inferiores). El proceso de implementación (es decir, la administración) no es una performance mecánica, donde las intenciones del *policy-maker* son realizadas automáticamente. La ejecución implica siempre una serie de decisiones subsidiarias que surgen cuando se emplea el poder que ha sido delegado a los que ejecutan.

Esto se hace más evidente a medida que se desarrollan los Estados de Bienestar. Como lo hemos señalado en el capítulo anterior, al modelo normativo del Estado de Derecho liberal decimonónico, le pertenece no sólo el principio de la necesidad de respaldo legal de todo acto administrativo, sino también el de limitación de las áreas de intervención estatal, a las clásicas del Estado juez y gendarme (*Nachwächterstaat*). También hemos puntualizado que las actividades de la administración en tiempos del Estado liberal, siempre excedieron estas áreas, pero de cualquier manera, la esencia de la burocracia estatal a finales del SXIX, era claramente imperativa (*Eingriff-(Hoheits-)verwaltungen*), donde la tarea principal era convertir las decisiones legales generales, en reglamentaciones aplicables a casos socio-económicos particulares. Por lo tanto, la decisión administrativa era de “naturaleza programada”.

A medida que la soberanía estatal fue transmitiéndose constitucionalmente hacia el pueblo, la actividad administrativa sufrió un cambio sustancial. Al Estado le fueron encomendados tareas concernientes a disminuir las consecuencias sociales negativas y la creciente disparidad proveniente del desarrollo industrial. La notable expansión de la administración pública que se produce con el desarrollo del Estado de Bienestar, se produce en el complejo de tareas que tienen que ver con el desarrollo económico, los servicios sociales y la planificación (paralelo al crecimiento del empleo público y el volumen del presupuesto fiscal). La esencia de la burocracia estatal en el Estado de Bienestar estará impregnada en consecuencia, de una “naturaleza programante”.

Este reconocimiento de la actividad administrativa como “programante”, es lo que lleva a Simon a romper -parcialmente- con el clásico esquema *will-execution*, donde la ejecución es automática. Sin embargo, Simon, a pesar de reconocer el rol del administrador como *decision-maker*, establece una distinción entre las decisiones políticas y las administrativas. Estos distintos tipos de decisiones, no están desligadas unas de otras, habiendo en cambio una “jerarquía de decisiones”. La política decide sobre metas finales y de esa forma descarga a la administración de esa función, ya que la administración, en un nivel inferior de complejidad, sólo decide sobre la forma de implementación de esas metas finales⁴². La administración, bajo los límites de los programas legislativos, puede por sí misma reducir la complejidad de estos programas a través de sucesivas programaciones que los van haciendo cada vez más concretos. Esto es lo que se conoce como la planificación administrativa (Luhmann 1984).

b) La crítica a los principios administrativos.

Reconocido el rol del administrador como *decisions-maker*, donde la política ha sentado las premisas de futuras decisiones, las que son delegadas hacia niveles administrativos inferiores, las preguntas que surgen son: hasta dónde delegar?; ¿cómo conseguir que las decisiones políticas sean fielmente ejecutadas?. Es claro que no es sólo una cuestión de definir científicamente los arreglos institucionales formales. Según Simon (1946), el folklore popular muestra la dificultad de resolver en el vacío -con doctrinas- la problemática organizacional: “*If you want something well done, do it yourself*” (en el mundo político-administrativo sería algo así como: no confíes en los que administran tus programas políticos), vs: “*A man who is his own lawyer has a fool for a client*” (en lo político-administrativo: el que no delega pierde en eficiencia).

Este tipo de razonamiento es lo que lo lleva a cuestionar radicalmente los fundamentos “científicos” sobre los que se erigía el modelo clásico de administración. La frase más conocida de la crítica es que generalmente los principios administrativos vienen en pares mutuamente

⁴² Es por esta razón que afirmo que rompe sólo parcialmente con el esquema voluntad política-ejecución administrativa, ya que lo conserva aunque con una interpretación menos ortodoxa que en el esquema wilsoniano tradicional. Este es uno de los temas más controversiales en los estudios administrativos, y por esta razón existe controversia respecto a la posición de Simon (Self 1977). Algunos ubican a Simon (y sus esfuerzos por desarrollar una ingeniería social libre de interferencias políticas) dentro de la corriente de pensamiento del “managerialism” (que estudiaremos más adelante), mientras que el Simon que analiza el comportamiento real del hombre administrativo, es consciente de la imposibilidad de aislar el fenómeno político de las decisiones administrativas.

contradictorios, del tipo: “*look before you leap*” vs “*he who hesitates is lost*” (Simon 1946). Su aplicabilidad es una cuestión que depende de una racionalización de la conducta que ya fue hecha anteriormente y debido a ello son ideales, ya que siempre servirán para justificar mi punto de vista, siendo buenos para la retórica política. Dicen demasiado y por ello no son aplicables a la teoría científica, ya que esta debe decir que es verdadero y también que es falso.

Simon al analizar los principios más aceptados de la teoría clásica (especialización según propósito, proceso, clientela y lugar; alcance de control reducido; y unidad de mando), afirma que deben ser definidos con mayor precisión si no se quiere caer en obviedades y tautologías⁴³. El problema para la teoría de la Administración Pública es también, encontrar el punto en que los distintos principios se complementen entre sí, y en el caso de tener que optar por uno de ellos, tener un criterio que me permita evaluar el peso de las ventajas relativas de los distintos cursos de acción (Simon 1946).

Si fuese claro que la unidad de comando es el principio dominante (tal como lo pensaba Gulick), no habría problema. Pero esto no es así, ya que los expertos no siempre coincidieron. Por lo tanto, en caso de conflicto, cuál de los dos criterios elegir?. Lo mismo con el alcance del control, ya que si se disminuye, produce el conocido fenómeno de *red tape* (lentitud y trabas por exceso de reglamentaciones que limitan la discrecionalidad del administrador), pero si se acrecienta para que la organización sea más delgada (*lean management*), disminuye el control. Lo mismo ocurre con los criterios de especialización según propósito, proceso, clientela y lugar. En realidad son bases competitivas de organización, y las ventajas de tres de ellas no deberían ser sacrificadas para asegurar las ventajas de una cuarta.

En definitiva, para Simon la dificultad estriba en que se trata como “principios de administración” a lo que en realidad son sólo criterios para describir y diagnosticar situaciones administrativas. Lo que se debe hacer es balancear entre sí las ventajas mutuamente incompatibles de cada una. Una ciencia antes que desarrollar principios, debe desarrollar

⁴³ Por ejemplo, el principio de unidad de comando, significa que los miembros de una organización deben tener una jerarquía de autoridad, y que cada miembro debe ordenar su comportamiento según la guía de una decisión tomada por un superior. Pero sin un análisis más profundo del término autoridad, así dicho, es una obviedad, ya que físicamente no se pueden seguir al mismo tiempo dos comandos distintos.

conceptos operacionalizables que permitan describir situaciones administrativas empíricamente observables (Simon 1946).

Por lo tanto, los pasos para sentar las bases teóricas del estudio de las organizaciones públicas son: el primer paso, es desarrollar un vocabulario para describir adecuadamente a la organización administrativa; una vez hecho esto, el segundo paso, es estudiar los límites cognitivos (de racionalidad) a que el administrador (como *decisions-maker*) está sometido al tener que, tercer paso, enumerar los criterios que van a ser ponderados al evaluar la organización.

El hombre en las organizaciones públicas, el *administrative man* en Simon, no tiene un comportamiento irracional, pero ve limitada su racionalidad por sus límites cognitivos. Entre los límites al conocimiento se encuentran (entre otros): la naturaleza fragmentaria del conocimiento con consecuencias que no pueden ser conocidas (lo que disminuye su capacidad para hacer valoraciones); límites a la atención; la secuencialidad con la que pueden ser atacados los problemas; la capacidad de aprendizaje a través de ajustes del comportamiento; la capacidad de observación y comunicación; capacidad de almacenar información; las rutinas. Estos límites cognitivos, según Simon, es lo que diferencia al *administrative man*, de su primo, el *economic man*.

Además, hay que tener en cuenta que la elección individual se toma sobre un contexto organizacional dado, es decir, sobre premisas aceptadas por él (como base de su elección), pero que vienen dadas en otro nivel (a nivel de los decisores políticos); por lo tanto, su comportamiento es adaptativo. El *administrative man* es consciente de que el mundo que él percibe es una simplificación del mundo real. Hace sus elecciones haciendo un diagnóstico simple de la situación. No sólo no es posible considerar toda la información y cursos de acción, sino que algunos coliden con valores y objetivos. Al no poder evaluar todas las consecuencias de los *outcomes* que proviene de sus decisiones (ya que en el momento de decidir no se lo conoce, y conocido, no hay posibilidad de comparar la utilidad de distintos *outcomes*), no se trata de maximizar, sino de encontrar una decisión “satisfactoria”.

Para la teoría, significa que el análisis comprende el estudio de los límites cognitivos de la racionalidad, en contextos organizacionales (para Simon, esto sería la cumbre de la “*armchair philosophy*”, es decir, del avance teórico en la materia). En la práctica se trata de designar un ambiente organizacional para que el individuo se aproxime a la racionalidad (juzgada en términos de conseguir objetivos organizacionales) en sus decisiones. Una organización es racional si se ocupa de maximizar sus valores en una situación dada (Simon 1957).

Una forma de mejorar la racionalidad de la organización, así como la de tender a encontrar soluciones satisfactorias pese a las limitaciones cognitivas del administrador, es la de descomponer los programas políticos débilmente estructurados (muy generales y difíciles de operacionalizar), en sub-programas que, a medida que se baje en la jerarquía administrativa, serán menos complejos. Por lo tanto el tipo de decisión que el administrador deberá tomar en niveles operativos concretos, donde los límites cognitivos son más fuertes que a un nivel superior, exigirá del mismo una evaluación más sencilla de los cursos de acción a tomar, ya que sus elecciones ya vienen acotadas por las elecciones tomadas en niveles superiores de la organización.

De esta manera, Simon cree romper con el viejo esquema clásico de fines-medios cerrado, al suponer que en cualquier situación el administrador idealmente trata de examinar todos los cursos alternativos de acción abiertos a él, tener en cuenta las consecuencias de cada alternativa, y luego evaluar separadamente los costos y beneficios de cada alternativa; es decir, aplicar el **criterio de eficiencia** como denominador común para evaluar el resultado de sus decisiones. Pero no lo haría de cualquier manera, sino dependiendo de su ubicación en la jerarquía organizacional, ya que los límites cognitivos son distintos, así como el tipo de decisión que se toma.

En este sentido, Simon es un precursor de las oficinas centrales de planificación, y de la planificación de programas por objetivos (*Planning Programming and Budgeting System (PPBS)*).

Hasta aquí, la crítica de Simon a la científicidad del modelo clásico y el reconocimiento del rol del administrador como *decision-maker*. Otro capítulo aparte, son los vaivenes del pensamiento de Simon (naturales en alguien tan prolífico) entre sus conocimientos prácticos del comportamiento administrativo y sus modelos teóricos “racionalistas” de *decision-making*, que lo ubicarían –para algunos autores- en la corriente del “*managerialism*”.

2.2.2. El rechazo de la separación política-administración

Tal como ya lo he venido señalando, la nueva ciencia de la Psicología Social venía haciendo avances en el conocimiento del comportamiento humano en la industria. Aunque sus exponentes no estaban interesados particularmente en la administración pública, y por lo tanto, en criticar los principios del *management* público o la separación política-administración, sus descubrimientos desacreditaron el modelo “*will-realizing*”.

Existe cierto consenso en que el golpe mortal a la formulación simplista, la da Paul Appleby en el año 1949 en “*Policy and Administration*” (1949). Este politólogo, había ocupado altas posiciones en el Servicio Civil Federal norteamericano, durante la administración Roosevelt, para luego transformarse en un académico.. Appleby, acepta que las decisiones sobre *policies* deben ser tomadas “*anywhere along the line*”. La idea de que la decisión es administrativa o política no depende del tipo de tarea ni de la jerarquía, sino de que se transforme en un tema de consideración de alto nivel, es decir, de que sea pasible de “*calling up*” por medio de la revisión política. De esta manera, la ejecución de una orden parlamentaria o administrativa, se transforma sutilmente en una evaluación política. A la evaluación se llega mediante una anticipación de la reacción popular, por presiones de grupos de *stakeholders*, o por transformarse en temas de elección. Es decir, el orden que ocupa la decisión particular en la rama Ejecutiva, será dado por evaluaciones administrativas, proceduales, factuales y sociales. Por lo tanto el nivel a que se tomará la decisión será corrido hacia arriba o abajo, según el resultado de esas evaluaciones, que juzgarán el grado de importancia de la decisión. Será más importante si produce un impacto fuerte sobre la ciudadanía, o si están incluidos valores políticos fuertes.

De esta manera, queda estampado el carácter relativo de la decisión. Ya que, si la evaluación política arroja un grado de importancia político alto, será tirado hacia arriba, se recomienda que los centros Ejecutivos tomen decisiones complejas y se tiren las menos complejas hacia abajo. Pero de ahí a que se pueda determinar objetivamente cuándo la decisión es política o administrativa es muy distinto, y esta relativización deja claro que es una cuestión variable de evaluación política.

El carácter claramente político de algunas decisiones administrativas, queda en evidencia más que nunca en la administración del moderno Estado de Bienestar, donde ésta no sólo tiene una naturaleza programante en la implementación de las decisiones legislativas (tal como lo estudió Simon y toda la literatura del *decision-making*), sino que interviene en la preparación de esas mismas decisiones. Con el crecimiento de la complejidad de las tareas estatales, las administraciones ministeriales están intensivamente vinculadas en la preparación de las decisiones políticas legislativas (Mayntz 1985; Puhle 1973). La literatura especializada en el *policy-making* incluye a la administración, no sólo en la planificación administrativa, sino también en la planificación política. El ejemplo más claro es el de la elaboración del presupuesto y la función política creciente de las administraciones.

Pero como lo veíamos al retomar la síntesis de Luhmann a las críticas formuladas a la APT, el apartado administrativo puede ejercer una influencia decisiva sobre los *outputs* del sistema político, a través del estilo que desarrollan sus jerarquías burocráticas más bajas al proveer los servicios públicos. Como lo afirma Peters (1995), los *outputs* del sistema político tienen dos componentes: uno objetivo, es decir, lo que el sistema político realmente provee al ciudadano en forma de gratificaciones y privaciones; el otro subjetivo, es decir, la forma en que esos servicios son provistos y valorados por el ciudadano. Si la policía, haciendo razzias para prevenir el crimen, tiene como grupo focal a ciertas minorías étnicas y grupos de jóvenes, evidentemente está influyendo con su estilo en el componente subjetivo de la política pública. Justamente, este aspecto subjetivo de la política pública, es uno de los caballos de batalla de las actuales reformas administrativas y de las críticas a los servicios de bienestar.

Por todas estas razones es que la literatura politológica moderna (Peters 1995; Campbell 1995) admite que insistir en una división funcional clara entre la actividad política y administrativa, es muy difícil de trazar, y en todo caso irrelevante. Sin embargo (tal como lo veremos al repasar los enfoques “racionalistas” o -en términos de Pollit (1990)- “*managerialists*” de la gerencia pública, al que el NPM claramente adscribe), y tal como lo comenta muy acertadamente Guy Peters (1995)), si bien una gran parte de la academia ha venido proclamando la defunción de la división política-administración, ésta ha sobrevivido en la mente de los políticos y de muchos consultores administrativistas.

Como veremos más adelante, a la luz de los numerosos trabajos que tratan las relaciones entre política y administración a nivel comparativo entre naciones (Derlien 1996; Peters 1995; Aberbach, Putnam y Rockman 1981; Suleiman 1984), esta es una de las áreas de investigación más interesantes para la Ciencia Política, y en la que queda mucho por decir. Sin embargo, como lo muestra la historia de los procesos de reforma administrativa (incluido el presente), no es esta línea de análisis la que por lo general ha predominado en la práctica gubernamental, sino la que, haciendo caso omiso de la dificultad para separar ortodoxamente las cuestiones políticas de las administrativas, proponen soluciones universales basadas en criterios “científicos”. Estas soluciones traen consigo nuevos problemas, que deben enfrentarse con nuevas soluciones, lo que no hace otra cosa que alimentar la vieja industria de las “reformas administrativas” (aunque vengan con nuevos ropajes).

2.3. Policy Sciences.

2.3.1. *La línea racionalista del policy analysis.*

Estos avances críticos realizados desde la psicología social y el estudio del factor de la “decisión” en la administración, se desarrollan en una corriente de investigaciones que tomará un impulso enorme a partir de la post-guerra, y que se ocupará crecientemente de los procesos de elaboración de políticas públicas. Esta corriente intelectual se conocerá como *policy analysis approach*. Este significaba una desviación importante sobre el enfoque tradicional de

Administración Pública, ya que toma a los programas, procesos, decisiones y *outcomes*, como foco del análisis, y no al diseño institucional (si bien no abandona el estudio del diseño formal, éste pierde centralidad).

Según Lasswell, considerado el padre fundador de esta ciencia, la palabra “*policy*” debe interpretarse como la toma de decisiones, pero libre de las indeseables connotaciones de la palabra política (*politics*), la que suele estar ligada al partidismo o la corrupción (Lasswell 1951). Se ve un uso distinto al de Wilson, que veía a la “*policy*” como una actividad política separada de la administración. Con Barnard y Simon sabemos que la administración toma decisiones y participa por lo tanto en el “*policy process*”, pero el desarrollo de un esquema científico para la toma de decisiones en la administración, sería la condición para liberar a la administración, de las connotaciones indeseables de la palabra política de las que habla Lasswell.

De esta manera, se estaría reconociendo que el “*policy process*” invade toda la administración, a diferencia de Wilson y de la escuela clásica de administración. Pero, como veremos más adelante, la tradicional división política-administración (entendiendo la política como disputa de valores), sigue siendo un mito en las versiones “racionalistas” o “managerialistas” de la *Policy Sciences* (como la de Lasswell y Simon), aunque no en otras versiones.

Sus precursores desde la academia son Lasswell, Simon, Lindblom y Easton. Los modelos conocidos en los setentas son una mezcla de estos autores que comparten una visión etapista (*stage vision*) del *policy process* (excluyendo a Lindblom que es pluralista-elitista), es decir, distinguen un proceso divisible en etapas, comenzando con el *agenda-setting* y terminando con la *policy-evaluation*. El más conocido es el de Easton.⁴⁴

44 El enfoque etapista de políticas públicas, si bien es más complejo que el modelo clásico de administración, ha recibido posteriormente también fuertes críticas. Parsons (1995) critica el enfoque por etapas por: no explicar como es que una *policy* se mueve de una etapa a la otra; tener una visión verticalista (top-down) del proceso y no tomar en cuenta adecuadamente la influencia del burócrata que está en contacto directo con el público (“street-level bureaucracy”); la noción de un *policy-cycle* ignora el mundo real del *policy-making*, que comprende múltiples niveles de gobierno que interactúan (quedando claro en los estudios de implementación de Wildavsky, en la que ésta es interpretada como evolución, es decir, el “*policy process*” se modifica sucesivamente y no hay algo así como una etapa de toma de decisiones y una implementación lineal). En los 80s y 90s, el enfoque etapista se sustituye por las *policies networks*, cosa que Hecló ya planteaba en los setentas.

En los años 60, el foco del *policy análisis* era cómo hacer el gobierno más racional y el estudio del *policy process* se concentraba en el análisis del *decisions-making*, es decir, cómo ayudar al administrador a tomar mejores decisiones. En los años de guerra, se habían desarrollado métodos de *operation research* y técnicas de “análisis económico de tipo costo-beneficio”. En la posguerra, uno de los centros de producción más importante de este tipo de análisis en los Estados Unidos, será la *RAND Corporation* (fundada en 1948), que será -luego del *Brookings Institution* (fundado en 1927)-, el segundo *think tank* norteamericano. Se constituyó así, una comunidad de brillantes intelectuales que con celo tecnocrático contribuiría en un clima de Guerra Fría, a desarrollar una defensa estratégica basada en las modernas técnicas de análisis informático mencionadas. En los 60s, el gobierno norteamericano llevó al director de esta corporación, Robert MacNamara, a la jefatura del Departamento de Defensa. Luego iría aplicando las técnicas de análisis que éste desarrolló en Defensa, al resto de la maquinaria de gobierno. Esto fue en parte, un producto de la necesidad de obtener más información y análisis en programas que crecían exponencialmente, tales como educación, transporte, planeamiento urbano, salud.

El gobierno pasó a ser un *problem-solver* y el sistema político un *problem-processor*, con las administraciones Kennedy (programas: *New Frontier*) y Johnson (*Great Society*). Estos programas demandaban métodos de investigación cuyo objetivo era analizar “problemas” y desarrollar opciones o alternativas para disminuirlos. En los 60s, es Dror el que empieza a utilizar “*policy analysis*” y “*policy analyst*” y las palabras aparecen en publicaciones de gobierno. Pero es Lindblom el que en 1958 utiliza la palabra “*policy analysis*” (que Wildavsky (1979) denominará: *speaking the truth to power*), denotando el uso de las Ciencias Sociales como una suerte de ingeniería o medicina. La intención del análisis no sólo era la consecución de la “*Great Society*”, sino encontrar un mecanismo adecuado para superar el gap entre una situación de incertidumbre debido a la amenaza de destrucción de la humanidad que representaba el enfrentamiento atómico y los esfuerzos para resolver los problemas de las relaciones humanas. La respuesta al gap era la **planificación**.

La *Policy Sciences* de la época estuvo marcada entonces, por una serie de innovaciones teóricas y metodológicas, que se apartaban de una línea humanista de estudios (filosofía social

y política) y de consideraciones sobre particularidades nacionales o culturales. El mundo de las Ciencias Sociales estaba dominado por ingenieros. La cibernética, la *decision-theory* estadística, la teoría de las organizaciones, todos eran las palabras para designar los nuevos códigos.⁴⁵

Como campo, el *policy analysis* fue el resultado de la confluencia de tres corrientes de discurso intelectual: *systems engineering* (con su vías en los modelos cuantitativos), el *management* (apoyado en una teoría general de sistemas que enfatizaba los sistemas cibernéticos abiertos) y la Ciencias Políticas con una orientación conductista y con foco en las instituciones políticas. Lo que hacía posible esta convergencia era la creencia en que los métodos objetivos de la ciencia podían y debían ser usados para hacer más racional las *policy-decisions*, y que esto se materializara en una mayor capacidad de *problem-solving* en las organizaciones.⁴⁶ Los autores no pertenecen a una sola corriente intelectual y se mueven en cambio entre ellas, por lo que es difícil encasillarlos en una de ellas. Sin embargo, la literatura que trata el tema, suele separar aguas entre dos tipos de enfoques distintos en el campo del *policy analysis*.

Algunos, como Parsons (1995), hablan de una orientación práctica, *analysis in decisions-making*, que trata de sacar provecho de los adelantos de las ciencias del *management*, a fin de maximizar la eficiencia organizacional a través de ingenierías sociales que mejoren la racionalidad administrativa. En esta corriente se encuentran los trabajos asociados a las técnicas de costo-beneficio, *operational-research*, y análisis de sistemas.

La otra línea de análisis con orientación más teórico-reflexiva, *analysis of decisions-making*, se concentra en el estudio de los fenómenos de poder y como éstos afectan las decisiones reales y los *outputs* organizacionales. Esta última versión está más alineada a la Ciencia Política.

45 No sólo la línea racionalista representada por Simon, sino también la académica de Lindblom, así como las posiciones intermedias que representan Dror como Etzioni, comparten la creencia en que el decision-making se mejora cambiando la relación que el proceso político tiene con la información y el conocimiento. Así como el NPM es la mercancía de los noventa, el *policy analysis*, en la versión del *system analysis*, fue la de los sesenta y principios de los setenta, ya que se enseñó en universidades, fue comprada por el *private business* y las agencias de gobierno, y vendida por un cuadro de expertos.

46 El ideal Comtiano de una ciencia social nomotécnica, reconocible claramente en el paradigma fundacional de la administración pública, seguirá presente en esta corriente de estudios.

Hood (1990) ofrece una clasificación similar al referirse al “*policy approach*” (como una de las ramas de pensamiento, que junto a la Sociología de las Organizaciones, la Filosofía Crítica y la *public choice*, contribuyeron al resquebrajamiento del clásico enfoque de la administración pública). Se suele distinguir entre, por un lado, los “**enfoques profesionales**”, que comprenden estudios sobre los modos de mejorar las políticas públicas, con el uso de técnicas analíticas (tal como Simon intenta hacer con el *welfare-economics*, a fin de determinar una “*optimum policy*” mediante un análisis de costo-beneficio). Por otro lado, habla de “**enfoques académicos**”, que se ocupan de una mejor descripción, explicación y predicción de cómo funciona el proceso de *policy* (más cercanos a las Ciencias Sociales y la Ciencia Política). En esta última corriente, según Hood, se destacan los trabajos pioneros de lo que se denomina el modelo de *bureaucratic-politics*, tal como fue expuesto por Braybrooke y Lindblom (1963). También se cuestiona la idealización del burócrata como actor neutral altruístico, racional y competente (en el largo plazo) en el proceso de *policy* (tal como lo hace toda una corriente crítica de la *Public Choice* – que veremos más adelante-).

2.3.2. Críticas a los enfoques “racionalistas sistémicos” o “profesionales”.

En el mismo sentido en que lo hacen Parsons y Hood cuando se refieren a los enfoques profesionales de la época, que hacen uso de las técnicas analíticas desarrolladas (como la Teoría de Sistemas y otras técnicas en boga hasta principios de los años 70), Pollit (1990) cree que éstos fueron en su momento, una etapa en el desarrollo de una corriente de pensamiento que él denomina como la ideología del “*managerialism*” (sobre la que nos extenderemos en el capítulo siguiente). El *managerialism* es según Pollit, un set de creencias y prácticas, en cuyo centro está la asunción auto-comprobada, de que un mejor *management* será la solución más efectiva para toda una gama de males económicos y sociales. El *decisions-analysis* y las técnicas asociadas con énfasis en la planificación y en la mejora de la producción de decisiones **eficientes** en la administración (criterio que es tomado como el común denominador en Simon), es la cuarta

etapa del desarrollo de esta ideología (luego de haber superado el darwinismo social, el *Scientific Management*, y la Escuela de las Relaciones Humanas de Mayo)⁴⁷.

Lo que fundamentalmente diferencia a estos enfoques, con respecto a los enfoques políticamente más realistas, es que los primeros consideran a la racionalidad política, como un fenómeno indeseable dentro de la organización administrativa, manifestando así un fuerte desinterés por el estudio de los fenómenos de poder real al interior de las organizaciones públicas. Al mismo tiempo, manifiestan una creencia dogmática, en que el perfeccionamiento de las técnicas de análisis organizacional, y la “higienización política” de las organizaciones públicas, son el santo remedio para combatir las deficiencias del sector público. En definitiva, a pesar de tener un mejor conocimiento de la realidad organizacional, y técnicas de análisis mucho más sofisticadas que las que manejaban los teóricos que fundaron el enfoque tradicional de Administración Pública, siguen manejándose con los mismos dudosos pilares fundacionales de esa ciencia, es decir: separación ortodoxa entre política y administración, y búsqueda de principios universales sobre los que organizar el *management*.

Esto es así, tanto en los estudios de *decisions-analysis* realizados a partir del impulso de Simon, como de los realizados en el marco de la Teoría de Sistemas (tipo Easton). Ambos comparten una concentración en la actividad orientada a la consecución de fines y se ocupan de los procesos identificados -y ya citados- como constituyentes del *policy analysis*: establecimiento de objetivos, revisión de cursos de acción alternativos, ponderación y selección de las alternativas, la implementación de las decisiones tomadas, y la retroalimentación (o falta de esta). La diferencia entre ambas técnicas de análisis, radica en que una está más concentrado con los aspectos cognitivos de los individuos y grupos pequeños, mientras la corriente sistémica opera a nivel de la organización como un todo, sus *inputs* y *outputs*, y la naturaleza del ambiente.

Pero ambos continúan la línea de los tayloristas, en el sentido de no abandonar la preocupación por estructuras formales y procesos conductistas, así como la de la escuela de relaciones

47 Como veremos en el capítulo siguiente, esta cuarta etapa será superada por el cultural management que viene con el NPM.

humanas, a pesar de que incorporan y modifican estas perspectivas, reclamando para sí, el proveer una síntesis más dinámica y orientada a la acción.

Si bien critican la búsqueda de una estructura perenne de la organización (del tipo “*one best way*”), ya que relacionan las estructuras a los objetivos organizacionales, al ambiente organizacional (estable o inestable, competitivo u oligopólico) y a las tecnologías empleadas (es por ello que Simon critica los “proverbios administrativos”⁴⁸), sin embargo, tal como lo afirma Pollit (1990), son reconocibles de la escuela clásica algunos rasgos:

- el paradigma sistémico y decisional se asume como de aplicación universal, ya que todas las organizaciones son sistemas, con inputs, outputs, etc. Todas definen sus objetivos y por lo tanto necesitan darle forma al proceso de decisiones para servir a esos fines (el esquema de Easton para el sistema político, está por todos lados (plantas químicas, hospitales, etc.);
- es evidente el desinterés por el análisis de la política y la lucha por el poder (lo que está estrechamente conectado a las críticas de los académicos o “realistas del fenómeno político”). Para esta corriente racionalista sistémica, la discusión, para ser científica, debe dejar a un lado estas consideraciones donde están involucradas obviamente, cuestiones valorativas sobre las que una ciencia positivista, no tiene nada que decir. Los valores vienen definidos desde “afuera”.

Este desconocimiento deriva en la ignorancia de los valores sociales y políticos que distinguen a algunas organizaciones e instituciones públicas -como las de bienestar, para citar una entre tantas-, donde se desarrollan programas cuyos *outputs* tienen efectos importantes sobre la matriz de poder societal. Los fracasos de ingeniería social, tales como el PPBS, son un testimonio de ello.

Otra característica managerialista de estas corrientes está dada por el hecho de ver a las organizaciones desde un punto de vista jerárquico (jerarquía, *decisions-making* y control, van de la mano), interesándose por el *top-management* (sin atender el lado oscuro del mismo: el poder). El estudio de la Administración Pública, estará vinculado entonces, al estudio de la economía

48 Una sub-corriente del análisis de sistemas desembocará en los que se conoce como la “teoría de la contingencia” -teoría prominente en los 70s-, que parte de la siguiente premisa: “Si sus objetivos son estos, y el ambiente a que se enfrenta es este, y la tecnología que usa es del tipo x, entonces debería designar su organización de la siguiente manera”. Ya la habíamos mencionado cuando citamos a Mayntz.

neo-clásica, las ciencias de la información, y la ingeniería de sistemas (lo que deriva en estudio de la psicología del *decisions-making* y la inteligencia artificial).

En cambio, el enfoque denominado como “realista del fenómeno político”, obviamente se aparta de la línea managerialista para poner atención en cambio, al proceso político de toma de decisiones -discutiendo si es elitista o plural, racional o incremental-, y por lo tanto, tomando en cuenta la “racionalidad política” que impregna al fenómeno de *decisions-making*. Las observaciones empíricas resultantes de este tipo de estudios, no sólo demostraron las limitaciones de la planificación racional comprehensiva para explicar la realidad administrativa (la racionalidad de la administración es “incremental), sino que pusieron en evidencia las debilidades del supuesto “racionalista”.

Estos enfoques ven el análisis como una actividad que contribuye a elevar el nivel del debate político y no a sustituirlo. Son realistas sobre las posibilidades del analista político, ya que las políticas públicas dependen de un tejido de redes muy amplia. El rol del analista es pequeño en contraste con esta red de intereses y se suelen ignorar sus recomendaciones. En principio éste podría hacer mucho (modificar aspectos del *policy-making* que no andan, profundizar debates políticos y dar opciones), pero en realidad, los decisores políticos usan la información del analista como armas en el debate político.

El nombre de Lindblom aparece relacionado a uno de los exponentes más destacados de esta corriente. En su artículo “*The science of muddling through*” (Lindblom 1959) señala sus objeciones iniciales a la noción de *decisions-making* como un proceso “racional -en el sentido de Simon o de la *policy science* de Laswell). En realidad Lindblom no está contra el análisis de por sí, sino contra la creencia de que el análisis podría suplantar la necesidad de acuerdo político y consenso. *Muddling through*, argumenta Lindblom, es un método o ciencia que viene siendo ignorado por el *policy analysis*. Algunas de sus características son: excluye por accidente y no por elección sistemática, el *policy* no es hecho de una vez para siempre, procede a través de cambios incrementales, no es teórico, es mejor que un intento comprehensivo sobrehumano, el test de una buena decisión es el acuerdo y el proceso y no el *goal-attainment*, implica ensayo y error (Lindblom 1959).

Lo que está sugiriendo también, es que un proceso racional comprensivo o de raíz de *decisions-making*, no es operable debido a la complejidad de las cuestiones políticas. Justamente en condiciones de *bounded rationality*, las “sucesivas comparaciones limitadas” son más relevantes y realistas que un análisis sistemático que empiece de cero (del tipo *back-room boy planner* que Simon tiene en mente).

Ya en los años 70, con las tesis de la sobrecarga estatal y la evidencia de fallas en la implementación, el *policy análisis* se había trasladado desde el “*decisional/input paradigm*”, al foco en la “*implemantation/withinput paradigm*”. Esto fue consecuencia de los notorios “gaps” de implementación que se observaban, fundamentalmente en programas sociales, supuestamente bien formulados, pero que no cumplían con sus objetivos. Los análisis de Allison y de Wildavsky de esa época, demuestran que la racionalidad de la organización pública no se puede entender en términos de un actor privilegiado (sea asesor o político) que realiza la elección, sino que la racionalidad de la organización administrativa es el producto de un juego dinámico, en el que los jugadores están dispersos a lo largo de todo el *policy process* (incluidas todas las etapas de la implementación) y en el que cíclicamente se redefinen los objetivos y outputs organizacionales.

Justamente es el mismo Wildavsky, en sus excelentes estudios comparados acerca de los procesos de elaboración presupuestaria inspirados en el PPBS y el CBA, uno de los que mejor ayudó a comprender el porqué de los fracasos de las utopías tecnicistas de los análisis racionalistas sistémicos.

Las reglas fundamentales del *CBA*, sobre las que está basado el presupuesto por programas (PPBS), son: el propósito es hacer una alocación eficiente de recursos producidos por el sistema de gobierno en interacción con el sector privado (la naturaleza de la eficiencia está dada por el objetivo del gobierno de producir un aumento en el ingreso nacional; para que esto se cumpla, debe ocurrir que un costo para alguien debe ser menor al beneficio que ese alguien recibe); los costos del programa pueden ser calculados y comparados con sus beneficios. El mismo procedimiento es llevado a cabo para todas las opciones, que se comparan con sus beneficios netos.

Idealmente, los costos deberían estimarse a largo plazo, lo que implica por la duración total del proyecto, y en sentido amplio, es decir, se deben tomar en cuenta las consecuencias indirectas para otros (las llamadas externalidades y efectos laterales). De esa manera, sería posible evaluar todos los costos y beneficios, y los proyectos que arrojan mayor beneficio que costos, deberían ser aprobados, o los ratios costo-beneficio deberían ser por lo menos usados para ranquear proyectos en orden de deseabilidad.

El PPBS fue el análisis más famoso de costo-beneficio, que se llegó a considerar sinónimo de *policy analysis*. Sus defensores lo veían como el fin del incrementalismo y la solución a los males sociales a través del planeamiento racional. Esta técnica sugería: establecer con claridad los objetivos, outputs y valores en el proceso de presupuestación, y crear un sistema de análisis y revisión en el que los costos y beneficios de un programa pudiera ser calculado a través de los años. Las decisiones parciales que se irían tomando sobre el Presupuesto, se pondrían en el contexto general de todo el gasto público.

Un problema importante con esta técnica, es que habrá mediciones en actividades de manufactura y trabajo rutinario que podrán ser medidas más objetivamente, pero en otro tipo de actividad como la salud, educación, los costos y beneficios son más difíciles de medir objetivamente. Los proyectos en estas áreas, transferencias de ingreso para distinta gente en distintos lugares. Si bien los economistas pueden calcular la redistribuciones del ingreso, no pueden indicar cuál es preferible en términos puros de eficiencia. Cómo decir analíticamente, cuál es el programa que más vale la pena en una organización?. Wildavsky pone como ejemplo, el *Health, Education and Welfare Department* en los Estados Unidos (1975). Los beneficios en esos programas son tan diversos, afectan a distintos grupos poblacionales, regiones, y en tiempos tan distintos, que es imposible saber si un dinero benefició más a la nación, cuando fue destinado a enviar a un niño de cantegrill al pre-escolar, o cuando fue destinado a proveer atención médica a un anciano.

Simon, en sus reflexiones acerca de la eficiencia administrativa (Simon 1972) afirmaba que el análisis costo-beneficio es una manera de promover el *economic welfare*, pero la pregunta que

surge aquí es, la economía de bienestar de quién? Tal como lo señala Wildavsky (1975), nadie sabe como lidiar entre comparaciones interpersonales de utilidad. No hay forma de saber cómo comparar pérdidas y ganancias entre la gente. Sabemos que argumentos inspirados en el criterio de Pareto, del tipo como el que de un proyecto todos ganan y nadie pierde, no responde a la realidad, así como tampoco responde a la realidad del sistema político el argumento de que se encontrará la forma de que los que ganen en el proyecto, compensen por mecanismos políticos a los que pierden (Wildavsky 1975).

En definitiva, los proyectos públicos persiguen objetivos tan diversos (crecimiento económico, disminución de la pobreza en un grupo poblacional, recreación, mejoramiento de la salud, etc.) que ningún criterio de welfare económico, puede cuantificarlos. En consecuencia, ciertos costos y beneficios políticos, pueden ser omitidos y manipularse el proyecto políticamente, de manera que se rechaze o acepte. Sin embargo, Wildavsky (1975) señala muy bien, que el método puede ser utilizado para eliminar los peores proyectos, lo que no es poco. Pero los análisis costo-beneficio han operado como si estas dificultades teóricas no existieran y de allí la adherencia de sus defensores en el gobierno, especialmente en la actividad presupuestal.

El PPBS tuvo un prestigio enorme a finales de los 60's y principios de los 70's, siendo un producto norteamericano de exportación muy extendido, aunque justamente estas dificultades teóricas de las que venimos hablando, significaron impedimentos prácticos muy fuertes, y por lo tanto dejándose de usar con la misma rapidez con la que se lo había importado (Estados Unidos fue el primero en abandonarlo). En el Uruguay, la reforma constitucional de 1967, al mismo tiempo que crea la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), introduce el el presupuesto por programas. El mismo, al igual que en otras latitudes, también fracasó, y en la práctica, se siguió con un tipo de presupuestación incremental, negociando políticamente –en cada Rendición de Cuentas anual- los márgenes en los que determinado rubro se incrementaría con respecto al año anterior.

Algunos críticos afirman que el PPBS nunca se trató seriamente, ya que encontró la oposición de políticos y burócratas. Otros dicen que significa una concepción de racionalidad pretenciosa (tal como lo hace Lindblom). Más allá de estas críticas, coincidimos en el juicio de Wildavsky

(1975), en que el principal problema (que es el mismo que enfrentan las técnicas modernas de presupuesto estratégico), es que está mal preparado para lidiar con cuestiones políticas que abundan en tareas no rutinarias. Parecería que lo que menos respondía a la realidad del sistema político, era la pretensión de comprehensividad: exámen simultáneo y completo de todos los programas y alternativas a programas en cada año. El problema aquí, es que la responsabilidad por programas está dispersa entre varios Ministerios y agencias de gobierno, o entre autoridades centrales y locales. Usando otra vez el ejemplo norteamericano, Wildavsky señala que en este país, en materia de Salud, los gastos están distribuidos entre por lo menos 12 agencias y seis Departamentos de Estado, fuera del Departamento de *Health, Education and Welfare*. Las jurisdicciones múltiples producen responsabilidades superpuestas que violan el concepto de comprehensividad.

Veremos más adelante, al tratar el NPM y el caso específico del Uruguay, que justamente eso es lo que quiere evitar la doctrina de corporativización en torno a un producto. Es decir, que una agencia pública se encargue de uno o dos productos estratégicos, pero no de más. De esta manera, será más fácil evaluar su gestión y atribuir responsabilidades, ya que el producto obtenido no dependerá y estará disperso entre varias agencias. Como se observa, esta utopía tecnocrática, que en el ámbito público sólo es aplicable para determinadas actividades y productos, y que recibió las críticas de Wildavsky, vuelve a plantearse en la actualidad.

Según Wildavsky, el PPBS si fuese aplicable tendría dos ventajas: centraliza decisiones lo que evita la dispersión y fragmentación del aparato político; por otro lado, permitiría evaluar programas a través de cuantificaciones, lo que eliminaría la discusión política, ya que la discusión sería medida en moneda. La defensa del PPBS se hacía en base a **que elimina la política partidaria**, ya que las decisiones se toman por el mérito del programa. Esto implica una noción de la racionalidad política como vinculada a un sentido de irresponsabilidad con respecto a las decisiones eficientes. De la estructura política sólo se espera resistencia y oposición, correspondiente a la disposición humana de proteger intereses establecidos.

A mediados de los años 70, Wildavsky afirmaba que hasta hace no mucho, el sistema político se ignoraba (como la caja negra de Easton), mientras ahora se lo denigraba. Sin embargo, esto no

puede ser señalado con un fenómeno nuevo ya que este juicio, como lo hemos ya apuntado al citar a Rosenblom, se puede trasladar a la eterna lucha entre dos tipos de éticas políticas: la técnica y la de partidos; la misma que motivó la inicial separación doctrinaria entre política y administración. Encontrar alguien que apelara al “*political man*” en los setenta era difícil, pero hoy en día no lo parece ser más sencillo, si se considera la popularidad del NPM, como versión moderno de las utopías racionalistas.

En estas consideraciones de Wildavsky, salta a la vista la importancia de considerar el rol del analista político, no sólo como tecnócrata, sino como conocedor de las *networks* formadas en torno a *policies*. La importancia de atender la racionalidad política deriva en gran medida, de que en caso de no atenderse, puede terminar minando las otras racionalidades que se quiso privilegiar (legal, económica o social).

En los años 80, como veremos, la respuesta al fracaso del PPBS y la necesidad de transformar los procesos presupuestarios tradicionales (los que ponían el énfasis en los *inputs*, más que en la evaluación de resultados de la gestión, y estaban basados en las prácticas incrementalistas, que estimaban los aumentos presupuestales en base a los gastos anteriores), viene dada por una serie de reformas presupuestales de neto contenido político e ideológico. Estas reformas intentarán poner en línea a los recursos públicos y el gasto público, y reducir el gasto del gobierno como un medio para disminuir el rol del mismo (Caiden 1998). En ese sentido, vienen complementadas con una ola privatizadora que responde a la influencia de la *public choice*, la que dirá que se deje al mercado optimizar a través de una asignación verdadera de costos y beneficios, ya que el *welfare economics* ha fracasado.

Al mismo tiempo, significan un esfuerzo por llevar a cabo las aspiraciones nunca concretadas del PPBS, es decir, tomar decisiones presupuestales basadas en la revisión y evaluación de la performance de los programas públicos. Eso sí, teniendo en cuenta las experiencias negativas pasadas, y coherentemente con la línea de reducir el gasto público, se deberían producir reorganizaciones en la estructura de los Ministerios y agencias de gobierno (concentrándose en lo esencial y sacándose de encima las actividades no sustantivas), con el objetivos de fijar con claridad las prioridades de gobierno. De esa manera, las agencias públicas estarían en

condiciones de poder brindar a los técnicos de las oficinas centrales de gobierno, información “utilizable”, es decir, analizable en términos de evaluación de performance, con el objetivo de hacer las asignaciones presupuestarias futuras. Ello implica un proceso presupuestario centralizado, en términos de *policy-making*, y descentralizado en términos de *management*, ya que las responsables de las agencias tendrían libertad para perseguir sus objetivos organizacionales (Caiden 1998). Al mismo tiempo, para que no sucediese lo mismo que ocurrió con el PPBS, los objetivos debían ser reducidos, y formulados de una manera tal, que a partir de ellos se pudiesen confeccionar indicadores de performance (preferiblemente cuantitativos) sobre los que se pudiera medir el éxito o fracaso de la organización (Pollit 1998).

Obviamente, lo que se está evitando de esa manera, es caer en las dificultades de analizar objetivos complejos, que caen en más de una organización, referidos a actividades complejas (y no de producción mecanizada), sobre las que es difícil hacer una evaluación basada únicamente en criterios técnicos. Esto, si bien tiende a querer eliminar la “vieja” racionalidad política del juego presupuestario incrementalista, como veremos en el capítulo siguiente, se hace muchas veces al precio de simplificar al absurdo los procesos de evaluación de performance, ya que tiende a estar basado excesivamente en criterios de racionalidad económica.

Cuando analicemos el caso uruguayo, con la reforma de la Administración Central, veremos que aquí también se hizo un intento importante por racionalizar el proceso de presupuestación. Se hizo entonces una reorganización de las estructuras Ministeriales, tratando de hacer coincidir un programa con una unidad de producción, e implementando un sistema de evaluación de performance (con los indicadores correspondientes), de manera de poder hacer los cálculos presupuestarios correspondientes. Como veremos, esto no sólo se topó con dificultades técnicas (cómo evaluar la gestión de productos de difícil tangibilidad), sino con la falta de colaboración y de preparación de una burocracia (política y administrativa) que a la que no se le hizo partícipe de este proceso.

2.4. La crítica a los supuestos administrativos “welfaristas”

Según Hood (1990), tanto los análisis de *Policy Sciences* de tipo “académicos” como “profesionales”, muestran en los años 80 señales de fatiga intelectual. La primera corriente, falla en su intención de mejorar la racionalidad del proceso -quizás por su ingenuidad política-. Como veremos en el capítulo siguiente, los practicantes abandonarán los esfuerzos de análisis comprensivos y se volcarán al *management* corporativo moderno y las soluciones de mercado (la planificación pasa a ser un término negativo). Por lo tanto, la crítica al *APT* significará también una crítica política a los Estados de Bienestar, y no será solamente una cuestión de nuevas técnicas y entendimientos gerenciales que superan al viejo modelo burocrático.

El enfoque académico por su parte, había quedado muy asociado a una glorificación de la política burocrática -y por ello conservador-, sin aportar conocimiento de dónde provienen las ideas en políticas públicas y explicar cómo es que se hicieron dominantes. Por nuestra parte, creemos que hay que relativizar un poco esta crítica, ya que ello depende de la intención del análisis. Cuando ha querido ser prescriptivo, la complejidad política de la organización pública, ha llevado a desilusión (un ejemplo de ello, han sido las idas y venidas que el mismo Lindblom ha tenido en su producción intelectual). En cambio, cuando el análisis ha sido más de tipo descriptivo, como los análisis de presupuesto de Wildavsky, o el estudio de las hoy en día llamadas “*policy networks y policy communities*” de Hecló, han mostrado ser una huella sólida a seguir en el futuro. Entrados los años 70, el enfoque académico en las *Policy Sciences* -tomando enseñanzas de la Sociología de las Organizaciones- se volcó hacia el análisis, como medio de balancear el mercado y la planificación.

Pero la visión dominante en la Administración Pública norteamericana, fue la de que, si bien siguió manteniendo de alguna manera los valores inculcados por la Ciencia Política en ese país (el valor auto-evidente de la democracia, la política pluralista, el valor de la participación, el debido proceso), sin embargo cuando la *Public Policy* se erigió como ciencia con pretensión de unificar a las Ciencias Sociales, la Administración Pública siguió más el vagón del *management*,

preocupado por un “*knowledgeable action*”, que el de la Ciencia Política, más preocupado por un “*intellectualized understanding*”.

Creemos que esta es la visión que ha predominado, una vez más, más allá de las fronteras de este país, ya que, como veremos en el capítulo siguiente, el nuevo paradigma administrativo está fundado en las ciencias del *management*, y no en la Ciencia Política o el Derecho.

Sin embargo, una vez más, la pretensión de neutralidad política del nuevo paradigma administrativo, servirá para desarrollar un proyecto político, a saber: el retiro de escena de los Estados de Bienestar y el ataque frontal a las coaliciones que lo apoyan. En ese sentido, lo que está implícito en las nuevas propuestas que vendrán con el NPM (que se verán en el capítulo siguiente) no es, ni únicamente una crítica al modelo organizativo burocrático clásico, ni una crítica exacta a la forma de entender la provisión de servicios públicos típica de las administraciones públicas de las últimas décadas del SXIX y primeras décadas del SXX. El nuevo paradigma para el sector público que ha surgido en las dos últimas décadas del siglo veinte, implica una crítica política a una forma de entender la tarea administrativa (y en consecuencia las relaciones de la administración con su entorno político y social) y proveer servicios públicos, típica de los Estados de Bienestar. Por esta razón, con el fin de entender el sentido de la crítica, repasaremos los principios “welfarianos” de administración.

Estos principios fueron quedando afirmados en el transcurso del desarrollo de las administraciones de bienestar, y no están ajenos a las tensiones internas entre la racionalidad ideal burocrático-formal y la racionalidad administrativa del Estado de Bienestar⁴⁹. Butcher (1995) denomina presupuestos “welfarianos” relativos a la prestación de servicios públicos (que la administración pública fue desarrollando en el período de post-guerra, acompañando la continua expansión de los Estados de Bienestar) a:

49 Esto es así ya que reflejan la transformación que fue sufriendo la actividad administrativa. Desde la época de afirmación del APT, donde predominaba un tipo de intervención administrativa imperativa (típica de los Estados liberales decimonónicos), hacia un tipo de intervención administrativa predominantemente social y planificadora (típica de los Estados de Bienestar), donde el rol del administrador tiende a ser de una naturaleza mucho más discrecional y política que antes.

- i) la estructura burocrática;
- ii) la dominancia profesional;
- iii) la *accountability* pública indirecta (especialmente vía los cuerpos electos);
- iv) la igualdad de tratamiento a los ciudadanos;
- v) la auto-suficiencia Ministerial para prestar su función.

(Butcher 1995, p.2)

Estos presupuestos administrativos welfaristas (también conocidos como las “*old taken-for-granted*” de la Administración Pública (Dunsire 1995)), se acoplaban a una visión del gobierno como *problem-solving* y representaban un canon paternalista y estático, con énfasis en la acción colectiva y fe en la racionalidad burocrática y la autonomía profesional, cuyos valores fundamentales eran la justicia, imparcialidad y rectitud de los procedimientos, relegando la libertad y la participación a los órganos representativos.

Cada uno de estos presupuestos será fuertemente cuestionado por el paradigma entrante (el NPM). Richards (1992), habla de un cambio en el patrón de legitimación, sugiriendo que el paradigma de la Administración Pública, que dominó en el período de gasto acelerado en bienestar de los 50’s y 60’s, cuando el trabajo de los administradores era el de “*keep the show on the road*”, deja lugar en los 70’s al paradigma de la “eficiencia”, cuando los administradores pasan a ser “*managers*”.

Para entender la crítica que el NPM hará de cada uno de los presupuestos administrativos de los Estados de Bienestar, es necesario tener una idea de la enorme expansión del personal administrativo y de los programas de bienestar económico y social que se produjo en los años de post-guerra. Sobre todo estos últimos, los programas sociales (conocidos también como “*the new property*”), cuyos ejemplos más relevantes son los programas de seguridad social, salud pública, y vivienda, son los que más crecieron en relación al gasto público (Huber y Stephens 2001).

Esta expansión significó, con respecto al contexto en el que se desarrolló el APT (en el que los Estados de Bienestar recién comenzaban esta expansión), no sólo una fuerte transformación de la composición funcional del gasto público en los países industrializados, sino también de la percepción de la mayoría de los funcionarios públicos.

Veamos primero estos cuestionamientos uno por uno:

i) El modelo burocrático, como lo hemos venido observando, viene siendo criticado desde hace mucho tiempo atrás. Parece haber sido más adecuado para un tipo de Estado liberal de Derecho, con un tipo de intervención predominantemente imperativa, que para una burocracia estatal con una actividad predominantemente planificadora y prestadora de servicios, donde el administrador necesita mayor discrecionalidad, con el fin de poder adaptarse a las cambiantes necesidades del entorno y a los casos específicos.

Por lo tanto, las disfuncionalidades del modelo organizativo burocrático ya eran obvias en las administraciones de los Estados de Bienestar. Sin embargo, el modelo seguía siendo predominante y no habían ganado aceptación tan generalizada las propuestas de su eliminación, tal como hoy en día se hace.

Muchos especialistas administrativos, partían de la base de que en la administración pública, coexisten problemáticamente distintas racionalidades (política, legal y económica), que exigen la armonización de diferentes tipos de valores administrativos, los que pueden estar mejor representados por uno u otro modelo organizacional.

En una teoría de las ciencias de las Administraciones Públicas (ya que se partía del entendido de que son muchas ciencias las que confluían en este estudio) que veía a la administración pública como un sistema, Luhmann (1983), leía este conflicto como una relación problemática entre un tipo de “programación condicional” y otra “programación por objetivos”. Mientras la programación condicional busca distanciar a la administración pública de su entorno (no toda demanda del público, del personal y de la política debe ser directamente satisfecha por la administración), la programación por objetivos busca responder a las variaciones de su entorno,

mediante la consecución de fines, así como a través de estructuras organizativas y procedimientos adecuados para ello.

Por lo tanto, en qué medida era necesario “desburocratizar” a la administración pública, era también una cuestión de encontrar una relación adecuada entre una programación condicional (con el fin de garantizar una relativa autonomía de la administración) y una programación por objetivos (con el fin de adecuarse a las necesidades del entorno). Esta relación debe ser vista además, atada a la problemática del déficit de democratización de las poderosas administraciones públicas de los Estados de Bienestar. La eliminación de la estructura organizativa burocrática, en favor de una estructura profesional (del tipo *team*) más flexible, podría hacer más difícilmente controlable su ya difusa *accountability*, y a través de ello, estar minando el primado de la política. Es por ello que el estudio del grado de desburocratización recomendable, debe estar unido al estudio de las distintas constelaciones societales previas (según la cultura administrativa, coaliciones políticas, relaciones Legislativo-Ejecutivo, etc.).

En el contexto del advenimiento del nuevo paradigma de gestión pública que se desarrolla a partir de los 80's, este tipo de razonamiento político-administrativo, quedará en principio opacado por razonamientos de tipo “gerencial” centrados en un interés único por el criterio de eficiencia económico-empresarial (Rockman 1998).

ii) Un buen ejemplo de la relación conflictiva (pero coexistente) entre los imperativos burocrático-formales del modelo weberiano y otras estructuras -como la profesional-, es el principio de autonomía que desarrollaron los administradores profesionales de los programas de bienestar, que hoy día aparece fuertemente cuestionado por la ideología de la gerencia empresarial.

La discrecionalidad que el profesional de bienestar tiene, para decidir según una ética propia de la corporación a la que pertenece (médicos, maestros, profesores, asistentes sociales, planificadores, funcionarios que realizan asesoramiento político), sobre los estándares de provisión de su servicios (quien está en condiciones de recibirlo, con qué frecuencia, cómo evaluar esa prestación, etc.), está muy lejos del prototipo de administrador weberiano,

implementador automático de la ley (aunque con conocimiento experto de su función). El cambio funcional de la burocracia está excelentemente registrado en el estudio realizado por Aberbach, Putnam y Rockman (1981), en el que dan cuenta del desarrollo de las relaciones funcionales entre políticos y burócratas, cuyos roles con el correr del tiempo se han ido superponiendo. En este estudio, los autores parten de una primera imagen de tipo weberiana-wilsoniana de burócrata, que a lo largo de siglo se irá transformando, pasando por una Imagen II, en la que si bien se reconoce el rol del burócrata en el proceso de *decision-making*, ambos tienen valores distintos (los burócratas hacen hincapié en los hechos y conocimientos técnicos, mientras que los políticos en los intereses y valores); luego se pasaría por una Imagen III, en la que ambos actores pasan a estar preocupados por cuestiones políticas (aunque de distinta manera, ya que el político articula intereses generales y de forma apasionada y partisana, mientras que el burócrata articula intereses particulares y de forma prudente y pragmática); desembocando en una Imagen IV, la del **híbrido**, en la que se registra una desaparición entre los roles del burócrata y del político. Esto no es ni más ni menos que un movimiento confluyente de politización de la burocracia y burocratización de la política (Aberbach, Putnam y Rockman 1981). Por supuesto, como lo advierten los propios autores, estas son imágenes y tendencias empíricas observadas, y no teorías comprobadas, por lo que sería erróneo atribuir esta imagen a todos los funcionarios públicos, sino que este rol del burócrata como *decision-maker* es una tendencia aplicable únicamente a algunos de ellos, ubicados estratégicamente. En ese sentido, el burócrata weberiano, aunque su monopolio, sigue siendo un actor relevante.

En el caso de la reacción contra el profesional de bienestar a la que estamos haciendo referencia, el fenómeno de politización de la burocracia, no hay que entenderlo en sentido de nombramientos políticos en la maquinaria de gobierno (Derlien 1996), sino funcionalmente, en el sentido de que los burócratas ayudan a formar decisiones que son inherentemente políticas, y en ese sentido, se convierten en actores políticos. No confundir estas dos formas de politización es importante, ya que justamente la reacción de los líderes políticos Ejecutivos, partiendo de un diagnóstico de que la burocracia ha ganado demasiado terreno político, será la de politizar la burocracia a través de una mayor influencia en los nombramientos en la cúspide de las jerarquías administrativas, con la finalidad de disminuir la influencia de la burocracia de carrera en el proceso de *decision-making*.

En el capítulo siguiente veremos que últimamente se ha venido proponiendo reducir el margen de discrecionalidad de los profesionales de bienestar, en el entendido de haciendo uso del monopolio de su conocimiento experto, y haciendo coaliciones con los que reciben el servicio gratis, en nombre de una supuesta ética de servicio público, ha abusado de la misma, con el objetivo de favorecerse. La separación de los roles de productor y proveedor de servicios que se viene proponiendo desde las tiendas de la *Public Choice*, sumado a la libertad de elegir que tendrían los políticos compradores del servicio y los clientes de los mismos (que pagarían por el mismo), significaría terminar con la sobre oferta de los servicios, ya que los que los proveen deberán competir entre sí (y por lo tanto reducir sus costos y aumentar la calidad de las prestaciones) para poder adjudicarse los contratos de provisión. Al mismo tiempo, ello implica que las organizaciones proveedoras de servicios públicos de bienestar, deberán tener un “gerente”⁵⁰ a la cabeza, capaz de administrar eficientemente la provisión de servicios.

iii) Tradicionalmente, la rendición de cuentas públicas y responsabilización por los actos de la administración pública, en los Estados de Bienestar, eran predominantemente legales (internamente) y políticas (externamente). El principio de unidad de comando, habilitaba a su vez el principio de responsabilidad Ministerial, por los actos de la administración que entraba en la órbita del Ministro. Esta es la forma en la que la administración rendía cuentas políticamente a la ciudadanía, de forma “indirecta”, a través de los Ministros y éstos al Parlamento.⁵¹ Este sistema, analizado desde la perspectiva de la teoría de sistemas, responde a la necesidad de los

50 El “gerente”, en caso de que la organización siga siendo pública, podrá ser un civil servant sujeto a un acuerdo de performance por el que deberá responder, mostrando sus cualidades como manager, o podrá ser un manager contratado (o un board) que se hará cargo de la dirección del servicio público (un hospital, una escuela, la administración de cárceles, etc.).

51 Existen variantes sobre este tema, según la tradición político-administrativa. Hay países, como los Estados Unidos, en que es sobre el Presidente -en nombre de sus Secretarios de Estado- y no sobre sus Ministros o Gabinete, donde recae la responsabilidad final por los actos administrativos. En Gran Bretaña, es directamente en los Ministros sobre los que cae la responsabilidad, quienes deben responder ante el Gabinete y Primer Ministro -como jefe del Gabinete- y ante el Parlamento, por todos los actos de su Ministerio. A su vez, el Gabinete responde colectivamente ante el Parlamento. En los Estados Unidos por otra parte, debido al enorme crecimiento y fragmentación de la rama Ejecutiva, y al grado de independencia de muchas agencias Ejecutivas, fue desarrollándose un sistema de disposiciones legales que habilitan al Parlamento a interrogar directamente a los administradores y jefes de agencias. Esta potestad del Parlamento, para interrogar directamente a los administradores, tiene que ver también con el peso que tenga en la cultura administrativa de la nación, el principio del “secreto administrativo”, en el sentido de que el manejo de información hacia el Parlamento y la opinión pública, sea más o menos abierto. De cualquier manera, no es una responsabilización política directa, desde el administrador hacia la ciudadanía.

sistemas políticos de gobierno representativos, de aislar “relativamente” al sistema administrativo de las demandas sociales, de forma de que éstas fuesen procesadas primero por el Parlamento y el gobierno. Es ante

Con el NPM crece en importancia la idea de que la administración debe rendir cuentas directamente a la ciudadanía, quien debería tener abiertos los canales para poder expresar su opinión acerca de la calidad de los servicios (ya sea como voz o como salida de mercado). Además, las agencias públicas deben exhibir públicamente sus resultados de forma periódica, facilitando así el control de todos los interesados.

Al mismo tiempo, la idea de la responsabilidad política indirecta vía los Ministros, es un concepto que está en reelaboración y es objeto de discusión, debido a la creciente negativa de los Ministros, de hacerse responsables por servicios públicos prestados por organismos descentralizados, donde el día a día de sus operaciones son difícilmente controlables por ellos (inclusive con personal que no pertenece a los cuadros de la burocracia pública).

iv) La igualdad en el tratamiento a los ciudadanos por parte de la burocracia pública, es otro principio predominante en los Estados de Bienestar, y que proviene del enfoque tradicional de Administración Pública.

En los Estados de Bienestar desarrollados, este principio ha estado sometido a los conflictos entre una racionalidad burocrático-formal y otra político-sistémica, o lo que es lo mismo, entre las exigencias de impersonalidad y justicia de un Estado de Derecho, representados por la primera, y la necesidad de adaptación y flexibilidad a situaciones particulares que tienen muchos programas públicos sociales y económicos, representados por la segunda. Sin embargo, aún en condiciones de esta coexistencia conflictiva, el principio de igualdad en el tratamiento a los ciudadanos, era un principio predominante en la cultura administrativa de los Estados de Bienestar, ya que justificaba sus intervenciones como justas e igualitarias.

Con el advenimiento del NPM crece el imperativo de adaptación a las demandas del “cliente” (“*stay close to the customer*”), quedando relegado el principio de igualdad en el tratamiento a los

ciudadanos, o por lo menos sin discutirse adecuadamente como puede salvarse este imperativo, en situaciones administrativas concretas.

v) El principio de autosuficiencia Ministerial, que fue quedando estampado con el desarrollo de los Estados de Bienestar, tiene que ver con la creencia de que un servicio público es más igualitario, confiable, democrático y políticamente controlable, si es provisto por un Ministerio con su propia burocracia.

Obviamente, esto tiene que ver no sólo con las garantías políticas y legales que ofrece el modelo weberiano de organización, sino con la idea de que la administración pública es administración de gobierno, es decir burocracia ministerial clásica. La tendencia a la centralización administrativa de los servicios públicos, está asociada a una etapa histórica temprana en el desarrollo del Estado de Bienestar, ya que no es típica de los Estados liberales decimonónicos, en los que muchos de estos servicios (educación, salud, programas de desarrollo económico), eran provistos por organizaciones no estatales (del mercado y voluntarias -familia, iglesia, etc.). Sin embargo, ya en el período de post-guerra, los Estados de Bienestar comienzan a experimentar una cierta descentralización administrativa, ya que utilizan cada vez con más frecuencia formas de organización para estatales o no estatales, para proveer servicios públicos (el tercer sector es el sector que más ha crecido en los últimos años). De cualquier manera, el principio de autosuficiencia ministerial, pervio al advenimiento del NPM y su fuerte ataque a la centralización administrativa y la inficiencia de las burocracias públicas, era predominante.

La imposición del nuevo paradigma de gerencia para el sector público, veremos que significa el cuestionamiento radical de este principio, sobre la base de que la provisión de servicios públicos por fuera del *core government*, es más eficiente ya que permite evadir las disfuncionalidades y rigideces de un sistema de provisión burocrático. Mientras más descentralizado está un servicio, más a salvo está de esas trabas burocráticas

El rechazo de los principios administrativos “welfaristas” se produce no sólo porque queda cuestionada la racionalidad interna de la administración pública, sino también a su racionalidad hacia fuera. La escuela de la *Institutional Economics*, en su versión de la crítica de la burocracia

hecha por la *Public Choice*, venía criticando a los burócratas, por no perseguir el interés público, desarrollando en cambio, capacidades para perseguir los propios (Dunleavy 1994). Esta forma de entender al burócrata como un hombre racional egoísta, por un lado, significaba romper la supuesta armonía entre “*neutral competence*” y “*Executive leadership*”, ya que la burocracia es vista, desde esta perspectiva, como un poder que puede trabar al Ejecutivo. Por otro lado, no contempla las necesidades de sus clientes. Las burocracias, y su modelo de actuación jerárquico, según la *Public Choice*, impone hacia fuera las condiciones de provisión del servicio, más en su favor que en el de sus clientes. Sería entonces mejor, sustituirla por el mercado, quien permite elegir.

2.5. Conclusiones.

En este capítulo hemos hecho un rápido recorrido por las críticas que contribuyeron al debilitamiento del viejo paradigma administrativo (APT), que nos ha permitido reconocer dos vertientes de análisis distintas.

Una, en la que a pesar de los valiosos avances que realiza en sus estudios sobre técnicas de gerencia organizacional, sigue anclada en una concepción “científica” de la Administración Pública, que fue duramente criticada hace más de cincuenta años. La otra, reconociendo las limitaciones que para el análisis significa partir de una forzada separación entre cuestiones políticas y administrativas, ha estado tradicionalmente más preocupada por explicar y describir el complejo juego de racionalidades que intervienen en el sistema administrativo (entre ellas la “política”), más que por prescribir diseños administrativos para solucionar los problemas del sector público.

Como veremos en el capítulo siguiente, la primera de estas vertientes de análisis, es la que se ha venido imponiendo en el estudio y la práctica administrativa. Obviamente, las ciencias del *management*, con su pretensión reformista y su promesa de dejar afuera la disfuncional “racionalidad política”, es la que se acomoda mejor en el mercado de compra y venta de reformas administrativas. Sin embargo, la realidad administrativa suele ser porfiada y con

frecuencia se revela contra esas promesas tecnocráticas, tal como lo hizo con las ilusiones de aquellos que buscaban un método racional para hacer asignaciones presupuestarias basados en consideraciones del tipo *welfare economics*. A pesar de ello, es más fácil proponer un nuevo paradigma de gestión pública, basado en principios científicos (aunque sean tan dudosos como los del paradigma anterior), que en consideraciones políticas acerca de la necesidad de combatir el Estado de Bienestar y las coaliciones que lo sustentan, tal como lo hemos tratado de demostrar al repasar las críticas a los principios administrativos del Estado de Bienestar. Esta crítica, como veremos en el análisis del NPM, también está presente (a través de la influencia de la *Public Choice*), pero traducida en doctrinas administrativas que se proponen como verdades científicas comprobadas, y de fácil entendimiento, como si fuesen cuestiones de sentido común.

Capítulo 3: El “New Public Management”.

En este capítulo, en primer lugar, buscaremos una definición para el nuevo paradigma de gestión pública (NPM) que se ha venido imponiendo a lo largo de las dos últimas décadas. Partiremos entonces, de una definición amplia, que permite englobar las macro-tendencias de reforma que se vienen observando, para, a partir de ella, poder hacer un repaso de las doctrinas administrativas que integran el NPM. En segundo lugar, veremos el contexto político e ideológico en el que se desarrollan estas ideas, marcado especialmente por un rechazo a la lógica del sector público y a su burocracia, paralelo al auge de la lógica del mercado y de las técnicas de gerencia y el lenguaje empresarial de las corporaciones privadas. En ese sentido, repasaremos los principios administrativos que se han venido proponiendo, los que se derivan de las dos fuentes teóricas que inspiran al NPM: la *Public Choice* y el *new managerialism*. En tercer lugar, discutiremos brevemente la idea de la “internacionalización” del NPM, como nuevo paradigma para el sector público, sin que ello signifique no reconocer estilos nacionales propios, tal como ocurrió en su momento con la APT, y tal como lo hacen las investigaciones que mencionamos en este apartado. En cuarto lugar, marcaremos la inflexión que ha venido experimentando el NPM, hacia una idea de la gerencia pública en la que la proclamada eficiencia y economía que alentó las reformas de los años 80, será complementada en los años 90, con una retórica que pone énfasis en la calidad, la satisfacción del cliente, y una mayor participación de los empleados y de la Sociedad Civil, en la provisión de servicios públicos. Asimismo se comienza a reconocer la necesidad de reforzar la maquinaria central de gobierno, como medio idóneo para garantizar ciertos estándares de servicio, y producir una adecuada coordinación de la cada vez más compleja y fragmentada matriz de provisión de servicios públicos.

3.1. Su definición.

Hasta los años 70, la administración pública moderna estaba claramente definida como actividad y objeto de estudio (Elcock 1991) y el modelo burocrático de administración pública,

que había quedado de alguna manera establecido entre los años 20's y 30's como paradigma dominante del sector público, hasta ese entonces seguía gozando de cierto prestigio (Hood 1990).

El hecho de que el paradigma luego de la 2a Guerra Mundial viniera recibiendo fuertes críticas académicas⁵², y -como hemos visto- algunas modificaciones prácticas fruto de su progresiva adaptación a los Estados de Bienestar, conduce a ser precavidos en las afirmaciones. A pesar de ello, el paradigma tradicional, aunque no exento de tachas, mantuvo su prestigio hasta finales de los 70's.

Pero al mirar retrospectivamente las décadas de los años 80 y de los años 90, vemos que se ha asistido a una ola "universal" y continua de reformas profundas del sector público. Como derivada de esta corriente de cambios, ha surgido un paradigma de reforma post-burocrática (Overman y Boyd 1994) que propone la transformación de la burocracias públicas más allá del viejo modelo burocrático-weberiano, quedando desacreditada la administración pública tradicional (Huges 1994). Tal como lo ha señalado Caiden (1991), será recién en los años 80 cuando las reformas administrativas, en una suerte de insurrección generalizada (Caiden (1991) habla de una "comunalización" de reformas postburocráticas) estarán dirigidas a romper con las estructuras y procesos burocráticos tradicionales.

El mundo de la presente modernización administrativa está constituido por una retórica del **mercado**, la **empresa**, la **competencia**, los **servicios** y el **cliente** (König 1995). Asimismo, existe una comercialización internacional de modelos de gerencia tales como el "*Lean Management*", el "*Total Quality Management*" (Ouchi 1981) o el "*Re-engineering*" (Hammer y Champy 1993), desarrollados en las corporaciones privadas, pero que vienen siendo propuestos también para el sector público.

Quizás el rótulo más adecuado -y uno de los que ha venido ganando más aceptación- para designar el nuevo paradigma post-burocrático, sea el de "***new public management***", lo que según Hood y Dunleavy, es un término corto para describir sumariamente una forma de

52 Lane (1993), al hacer un repaso de estas críticas, se refiere a ellas como críticas pos-wilsonianas y pos-weberianas, que cuestionan la racionalidad del paradigma tradicional.

reorganizar los cuerpos del sector público de manera de acercar sus enfoques tradicionales de gerencia -rígidos, formales y burocráticos- hacia los modernos métodos empresariales (Dunleavy y Hood 1994).

En el año 1991, Hood, junto a otras macro-tendencias a la internacionalización, automatización, privatización e intentos de frenar el crecimiento del sector público, identificó a un set de doctrinas administrativas que se venían imponiendo (más por su fuerza retórica que por su fundación científica⁵³) y que caracterizarían al NPM, como el paradigma administrativo del momento. Los componentes doctrinales del NPM para este autor son:

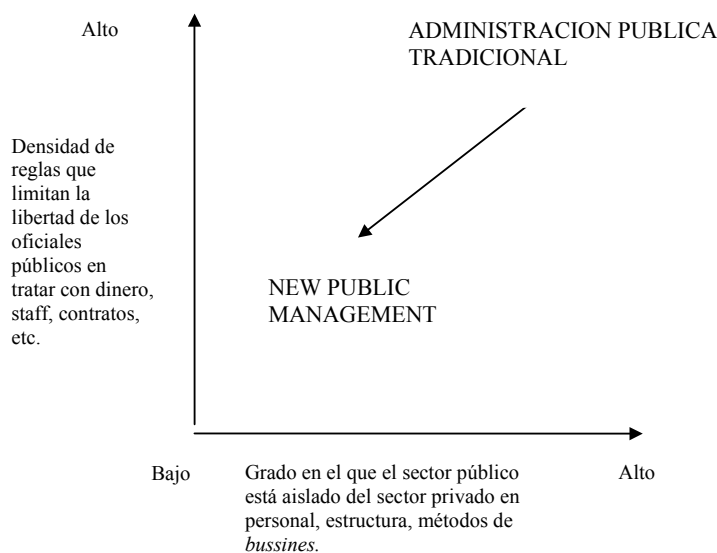
- **hands on professional management** en el sector público. Significa que existan controles discrecionales (*free to manage*) y personales de las organizaciones en la cúspide de las mismas, con el objetivo de favorecer la *accountability*, la que requiere asignación clara de responsabilidades y no una difusión del poder;
- **estándares e indicadores explícitos de performance**. Significa que se definan fines, objetivos e indicadores de performance, preferentemente expresados en forma cualitativa, con el objetivo de favorecer la *accountability* y la eficiencia, la que requiere *hard look* de los objetivos;
- mayor énfasis en **output controls**. Significa que la asignación de recursos y las recompensas estén en relación a la performance medida, y el rompimiento de un *management* de personal centralizado para toda la burocracia, con el objetivo de enfatizar los **resultados** y no los **procesos**.
- tendencia a la **desagregación** de unidades en el sector público. Significa romper con las unidades monolíticas y los sistemas de *management* tipo U, para sustituirlos por unidades corporativizadas en torno a productos, las que operan con *budgets* descentralizados. De esta manera se crean *manageable units* que separan la **provisión** de la **producción**;

53 Aunque esto ha sido una constante a lo largo de la historia de las doctrinas administrativas (Hood y Jackson 1991), no siendo entonces atribuible únicamente a las doctrinas del nuevo paradigma administrativo.

- tendencia a una mayor **competencia** en el sector público. Significa moverse hacia contratos a términos y procedimientos de licitación pública, de manera de incorporar la **rivalidad** como la llave para obtener menores costos y mejores estándares de productividad;
- **énfasis en estilos y prácticas de *management* del sector privado**. Significa desprenderse de un estilo militar de ética de servicio público y lograr mayor flexibilidad (para contratar y recompensar) de personal;
- énfasis en el uso **disciplinado** de los recursos. Significa cortar costos directos, aumentando la disciplina del trabajo, resistiendo demandas de sindicatos y limitando los costos derivados de los conflictos laborales. De esa manera se chequean las demandas de recursos del sector público y “se hace más con menos”.

(Hood 1991, pp.4 y 5)

Manejándose con un alto nivel de generalidad (con el fin de poder dar cuenta de un fenómeno tan complejo y con muchas variantes, como lo es el NPM), Dunleavy y Hood (1994) afirman que la dirección del cambio se puede resumir como un desplazamiento del tipo “*down-grid*” y “*down group*” -en la jerga de las ciencias sociales-, dentro de las dos coordenadas de diseño básicas de organización del sector público.



(Hood y Dunleavy 1994, p.10)

Moviéndose *down-group* significa hacer al sector público menos distintivo como unidad desde el sector privado (en personal, estructuras de recompensa, métodos de hacer *business*). Moviéndose *down-grid* significa reducir el margen dentro del cual, el poder discrecional (particularmente sobre staff, contratos y dinero) está limitado por reglas generales y uniformes de procedimiento. Como contraste, la administración pública tradicional fue construida sobre la idea de un “grupo” distintivo de sector público y en una densa “*grid*” de reglas generales de procedimiento que gobiernan la conducta del *business*⁵⁴.

Löffler (1996), cuando analiza los procesos de modernización del sector público desde una perspectiva comparada, sostiene que este paradigma puede entenderse también, como un grupo de ideas acerca de cómo deberían ser provistos los bienes y servicios públicos. Este grupo de ideas tiene que ver con la introducción y expansión de los principios de la racionalidad de mercado, entre los que se destaca la introducción de mercados internos y externos, en sustitución de la provisión política de bienes y servicios.

Sin embargo, como el mismo Löffler señala, cuando se repasa la literatura que trata sobre el tema, se observan tratamientos y entendimientos distintos del NPM.

Desde una perspectiva acotada, el NPM trata con el funcionamiento interno a las organizaciones del sector público, cuyas estructuras y comportamientos estarían asimilándose a las del mundo empresarial. El NPM, cuando se lo entiende únicamente como una reingeniería de instituciones individuales, a través de la introducción de modernas técnicas gerenciales empresariales y la lógica de mercado, no hace referencia a la capacidad de los gobiernos (y de sus administraciones públicas) para coordinar el complejo territorio multi-institucional de provisión de servicios públicos que estaría surgiendo.

54 Debe señalarse, con el objetivo de evitar malos entendidos, que los autores no afirman que con el NPM disminuya el volumen de todas las reglas. Por ejemplo, junto al frecuente uso de la figura jurídica del “contrato”, la especificación que allí se hace de los estándares de servicio esperados y de los detalles del contrato, se produce una carga de documentación y requerimientos formales para la prestación del servicio, más grandes que los que existían hasta entonces. Sin embargo, estas decisiones de detalle y de caso por caso, son de naturaleza distinta a las viejas regulaciones *across-the-board* y, condiciones administrativas generales asociadas a los métodos administrativos convencionales.

Por otro lado, desde una perspectiva amplia, el NPM implica un énfasis externo en las transformaciones del sector público y la relación con su ambiente político, social y administrativo, es decir, con problemas de macro-*management* (Metcalf y Richard 1993). Incluiría entonces también, la discusión y el análisis de la redefinición de las fronteras (cada vez más borrosas) entre lo público y lo privado y la capacidad estatal para seguir siendo responsable por la conducción del cambio societal. Desde este punto de vista más amplio, una investigación sobre el NPM no tiene porqué necesariamente concentrarse únicamente en una micro-perspectiva del sector público y tomarlo como dado (cómo se gerencia lo que queda, es decir, lo que no se privatizó)⁵⁵. El nuevo paradigma de gestión pública que se viene proponiendo, implica a su vez, una reconceptualización del Estado y de su rol en la sociedad.

Esta reconceptualización implica una retirada del Estado como proveedor directo de bienes y servicios, pasando a tener una responsabilidad como garante de esos bienes y servicios. Ello representa la transición desde una forma de Estado de Bienestar, en donde la burocracia pública, representada por una matriz organizatoria madre uniforme y centralizada, es la principal productora y prestadora directa de bienes y servicios públicos, hacia un Estado Regulador (Seidman y Gilmour 1986; Majone y La Spina 1991), donde su principal tarea es la de garantizar esos bienes y servicios públicos, prestados en una compleja matriz de proveedores (públicos, privados y voluntarios), descentralizada y plural. Otro rótulo que suele ser utilizado muy frecuentemente para referirse a este nuevo tipo de Estado que estaría surgiendo, es el de “*Enabling State*”, terminología que usan –entre otros- Osborne y Gaebler en su famosa obra “*Reinventing Government*” (1993) (con seguridad el manifiesto más popular del NPM), para significar un gobierno cuyo rol es el de potenciar e intermediar entre las necesidades de la ciudadanía y la cada vez más heterogénea matriz de proveedores de servicios públicos.

55 Aún desde una perspectiva acotada del NPM, no sería tan simple concentrarse exclusivamente en la gestión de las agencias públicas, una vez que se procedió a privatizar el resto. La definición de lo que es un cuerpo público y de lo que no lo es, resulta complicada como consecuencia de las complejas y diversas formas que adquiere la descentralización de la prestación de bienes y servicios públicos, siendo variable el grado de “publicidad” del servicio en cuestión, según las normas a que está sujeto, el tipo personal que lo brinde, las formas de financiarlo y las formas políticas, legales y económicas de accountability que tome. Cuando se terceriza (contracting-out), se realizan convenios y se financia públicamente instituciones voluntarias y privadas, y aún en algunos casos de privatización total, el Estado continúa realizando funciones de gestión por vía de regulaciones, distribución de recursos, control de su utilización, etc..

Esta versión “amplia” del NPM, en la década de los noventa ha ido ganando cada vez más aceptación y popularidad, debido a que estaría superando una visión de la gerencia pública, excesivamente economicista y tecnicista, típica de la década anterior.

Ahora bien, en ambas versiones del NPM (tanto la acotada como la más amplia) se asiste, tanto en la doctrina como en la práctica, a una tentativa de despolitización de la provisión de servicios públicos (cuya ortodoxia, como veremos en el capítulo siguiente, queda negada por los debates que se plantean en torno a la *governance*). Por un lado, tendríamos un aparato estatal concentrado a sus funciones esenciales de formulación de políticas y regulador (*core government*), mientras que la provisión de servicios públicos, como actividad gerencial, estaría “claramente” separada de la actividad política (y por lo tanto, de sus discusiones sobre cuestiones de valor).

Tanto en la introducción del principio de la competencia (a través de la creación de mercados externos en el caso las privatizaciones y las semi-privatizaciones del tipo *contracting-out*, y la creación de mercados internos, en el caso de la creación de quasi-mercados), así como en la incorporación de “acuerdos de performance” (en aquellos servicios que el sector público sigue prestando monopólicamente), se asiste a un cambio fundamental en la organización de un servicio público: la introducción de la separación de roles entre los órganos políticos formuladores de políticas y requerimientos de cómo deben ser provistos (en su rol de contratadores o compradores), y las agencias proveedoras directas de servicios (en su rol de contratados).

Esta es una transformación fundamental en la manera de entender las organizaciones públicas, que implica un intento por despolitizar a las organizaciones proveedoras directas de los servicios. Esto significa el supuesto reestablecimiento de un principio clásico de administración pública, es decir, la separación de política y administración, que las burocracias del Estado de Bienestar

habrían hecho desaparecer al politizar (en su favor, según reza el diagnóstico de sus críticos) las prestaciones, en un sistema centralizado, monopólico y uniforme de administración.

Pero, tal como lo veremos en el desarrollo de este capítulo, esta relectura de la vieja pretensión clásica de las ciencias de la administración, de separar ortodoxamente las cuestiones políticas de las administrativas, se da en tiempos del NPM, de una forma aggiornada. Por un lado, la dicotomía es ahora entre los términos política y *management* (y no administración), lo que supone, no sólo evitar las intervenciones políticas “innecesarias” que impidan a los *managers* alcanzar los objetivos organizacionales, sino también, aceptar la superioridad de las técnicas gerenciales de las modernas corporaciones privadas y dejar a un lado los métodos de la gerencia pública tradicional.

Por otro lado, la despolitización de los servicios públicos que propone el NPM, tiene mucho que ver con el auge que tuvo el “neoconservadurismo” en la década de los 80’s, cuando se produjeron las primeras reformas de tipo NPM. En esta época alcanzó su máxima popularidad, tanto la prédica de la *New Right* sobre la superioridad del mercado y su lógica anclada en el desarrollo de la competencia (lo que supone la libertad para elegir individualmente a la hora de consumir un servicio (“*free to choose*”)), así como el reclamo por liderazgos políticos fuertes que se opusieran exitosamente a la coalición formada alrededor de las políticas públicas del Estado de Bienestar⁵⁶. En ese sentido, la clásica dicotomía política-administración implica, no sólo volver a insistir en que las cuestiones de administración (ahora, de gerencia) son valorativamente neutras, es decir, técnicas, sino también y a diferencia de la tradición clásica, en

56 La base ideológica del neoconservadurismo se expresa en la creencia de que es necesario desarrollar el Estado (“rolling the state forward”), en sus funciones esenciales de guardián del orden público, y contraer al Estado (“rolling the state back”), en su actividad económica. Esto es el resultado de la afluencia de distintas corrientes intelectuales agrupadas en dos ideologías: el neoliberalismo por un lado (que recoge las producciones teóricas antiestatistas tales como: la filosofía libertaria, el monetarismo, la escuela austriaca de economía y la *public choice*) y el conservadurismo tradicional, con un énfasis en el reestablecimiento de las relaciones de autoridad en la sociedad, empezando por la capacidad coercitiva del gobierno (teoría que se desarrolla con fuerza durante los años de la “guerra fría” y que se dirige especialmente contra el excesivo poder de la “new class”, representada por los profesionales del sector público, quienes habrían diseñado la agenda de políticas públicas, que es necesario cambiar.

El título del libro de Andrew Gamble “The free economy and the strong State” (1994), representa la síntesis (no siempre lograda, como lo ejemplifican los debates citados en este libro, entre los “New Right” libertarios y conservadores) de estas dos ideologías.

remover a la burocracia de carrera de sus funciones de asesoramiento político, de forma tal, que se concentren en sus tareas gerenciales.

Si bien la ideología neoconservadora no parece ser el *Zeitgeist* en los noventa, y las propuestas de tipo NPM de esa década parecen ocuparse más de la macro-gerencia del sector público, y por lo tanto, de la reconceptualización acerca del rol del Estado (como mediador y garante de una provisión adecuada de servicios públicos), el imperativo de despolitización de los servicios públicos que está en el núcleo de la teoría y de las propuestas del NPM, sigue vigente. Esto constituye una fuerte limitación, tanto teórica como práctica, para hacer frente a los desafíos de macro-*management*, o problemas de *governance*, que se le presentan a los Estados modernos. Pero este tema, el de la *governance*, será objeto de tratamiento en el capítulo siguiente.

3.2. El contexto en el que se articula y las fuentes teóricas que nutren al NPM.

El debate y las estrategias de reforma del Estado en la década de los ochenta, mostraban con claridad su faceta ideológica alineada a la *New Right*, estando muy vinculados a:

- la crítica de los economistas neoclásicos al tamaño del Estado de Bienestar, acompañadas por los esfuerzos emprendidos para disminuir los déficits fiscales (principalmente a través del *cutback management*, es decir *cash limits* y recortes de personal en el sector público) y las propuestas de privatización, desregulación y desburocratización destinadas a reactivar el mercado;
- los análisis que desde la *Institutional Economics* manifestaban su preocupación por el copamiento corporativo que sufrían los Estados de Bienestar, a cargo de grupos de interés con capacidad de imponer sus demandas sobre el conjunto de la sociedad (Olson 1982). En esta línea se inscribe el ataque a la burocracias públicas que venía formulando desde hace tiempo la *Public Choice* (principalmente en las figuras de Downs (1967) y de Niskanen (1971)), cuestionando su ética de servicio público y su capacidad de intervenir eficientemente en la atención de las necesidades de la comunidad y promover la productividad de los distintos sectores de la sociedad (público, privado y voluntario).

Esto significaba una crítica al “gobierno” como tal, que tomó cuerpo político en un primer momento a través del *Thatcherismo* y el *Reaganismo*, aunque dejó su marca en una ola de reformas de Estado de inspiración neoconservadora que recorrió la década. Se inauguraba así, un era de “gobiernos minimalistas”, es decir de líderes Ejecutivos que quedaban atrapados en una política de gobierno que exigía reducción del gasto público, y que no permitía solucionar los problemas a través de la creación de nuevos programas de inversión y nuevos diseños de políticas públicas (Campbell y Wilson 1995).

Es en este contexto que se empiezan a verificar ciertas estrategias coincidentes de transformación de los sectores públicos. El término NPM en un principio fue utilizado para designar la primera ola de cambios en las técnicas gerenciales y una orientación al mercado que experimentaron en la década de los ochenta, las administraciones públicas enclavadas en la tradición anglo-sajona.

Uno de los referentes históricos más importantes para comprender el fenómeno, fue la obra de Pollit “*Managerialism and the Public Services* (1990) (citada en el capítulo anterior). En ella, el autor realiza un estudio de lo que él definía como un “*new managerialism*” en los Estados Unidos y en Gran Bretaña, destacando que en esos países se venían observando las mismas tendencias desde finales de los años 70’s. A partir de este trabajo de Pollit, en el que se afirmaba que los impulsores del *managerialism* han reemplazado el “ethos” tradicional del servicio público, ha sido corriente hablar de la transformación de la **administración** en **management**. El término *management* deriva de la experiencia del sector privado, denotando una preocupación por el uso de recursos para alcanzar resultados, en contraste con el presumido foco de la administración en la adherencia a procesos y procedimientos formalizados.

Como ya hemos apuntado anteriormente, Pollit no sólo elabora una definición de lo que es el **managerialism**, sino que traza la historia intelectual de esta ideología. El “*culture management*”, que emerge en los 70s y se transforma en una moda en los 80s, vendría a ser la última fase del managerialismo y es la que es posible observar en las presentes reformas administrativas. El término “cultura” (tomado de la antropología y de la sociología, aunque lamentablemente sin el rigor correspondiente a estas disciplinas), se deriva del énfasis que se

pone en los aspectos simbólicos y rituales de la vida organizacional (Peters y Waterman 1982; Metcalfe y Richards 1993). El cambio de estructuras y procesos es viable, en tanto haya un cambio en la “cultura organizacional”, lo que significa, en esta época, pasar de una “cultura administrativa” (reactiva y orientada a los procesos), a una “cultura empresarial” (activa, orientada a la consecución de los objetivos, cercana al cliente y con énfasis en la evaluación permanente de la gestión).

En esta corriente de pensamiento, el *manager* es la figura clave de la nueva corporación. A grandes rasgos -y simplificando su descripción- las ideas principales son que: el *manager* debe tener libertad para gerenciar, lo que implica disposición sobre personal y recursos financieros; se deben clarificar los objetivos y se debe ser receptivo y responsable por atender las necesidades de los clientes y del personal de la organización. En esta visión del *management*, la desconcentración del poder es vista como buen *management*⁵⁷. El *management* tiene la función de un *coach*, donde, más que hacer por sí mismo las cosas, motiva a los demás, y se esfuerza por transmitir con claridad y asegurarse de que cada empleado, o grupo de trabajo, comprenda cuáles son los objetivos organizacionales y los tome como propios.

La veta “managerialista” de esta última moda, es reconocible en la pretensión de universalidad de sus doctrinas, así como su desinterés por la política y los análisis de las relaciones de poder (las cuestiones de valores podrán tener su lugar en algún análisis, pero siempre definidos desde afuera, y vistos como una perturbación a la racionalidad del *management*). Esto se traduce en la práctica, en el proclamado principio de que los políticos, una vez que hayan definido sus objetivos con claridad, no entorpezcan la labor de los *managers* con intromisiones innecesarias. También es posible reconocer la continuación de una línea managerialista de tipo taylorista, en el sentido de no abandonar la preocupación por estructuras formales, proponiendo la búsqueda de una estructura perenne para la organización -del tipo “*one best way*” (toda organización debe ser delgada, con estructuras flexibles, etc.), así como burocratizando los mecanismos de control de

⁵⁷ Ahora bien, esta desconcentración de poder, hacia niveles inferiores de la organización, no está claro si incluye la posibilidad de participar activamente en la fijación de los objetivos organizacionales, la posibilidad de cuestionarlos. Lo mismo vale para las formas de evaluar esos objetivos. Como dice Pollit (1990), las cuestiones de poder, siempre son un tema poco tratado por este tipo de literatura.

resultados (sobre todo los financieros, imponiendo un sistema de recompensas y castigos a los empleados).

Retomando ahora el repaso de los orígenes del nuevo paradigma, encontramos que para la misma fecha en la que Pollit publica su famoso estudio sobre la ideología del “*managerialism*”, Aucoin (1990), a través de un estudio comparado de la política administrativa que se desarrolló en Nueva Zelanda, en Australia y en Gran Bretaña en los 80’s, llega a conclusiones similares a la de éste. Aucoin observó que en las naciones occidentales se estaba desarrollando una especie de “*new public management*”.

El apelativo de *new*, según la interpretación de Hughes (1994) –la que me parece muy acertada-, estaba destinado a diferenciar este fenómeno (que como vemos, se da en un contexto político determinado), del término “*public management*” (sin el prefijo), que era como se le llamaba en los setenta en Estados Unidos a una especialización técnica dentro de la Administración Pública, que ponía de relieve las debilidades de otras filosofías educacionales.

El *public management* representó en los años 70, el surgimiento de un interés por combinar la orientación normativa de la Administración Pública de post-guerra (a partir de la década de los cuarenta, centrada en las relaciones entre administración y democracia) y la orientación instrumental del *management* genérico (centrada en el análisis de las estrategias para hacer corresponder las estructuras, con los objetivos organizacionales, lo que incluye –entre otras cosas- estudios motivacionales, distribución de recursos, así como el interés por la medición de performance).

La combinación de ambas perspectivas era lo que hacía tan atractivo el surgimiento de esta disciplina. Por una parte, no sólo la literatura sobre Administración Pública de tipo filosófico-discursiva era insuficiente. También la literatura sobre *Public Policy* (más concerniente al estudio de las *policy decisión* y el amplio proceso de formulación e implementación de políticas públicas), prestaban poca atención a los roles y prácticas de los *managers* de las entidades públicas en estos procesos. Por otra parte, en contraste con el punto anterior, la literatura sobre el *management* genérico no presta atención a las características esenciales del contexto

gubernamental de la gerencia pública (que incluye las complejas influencias político-institucionales, la multiplicidad de autoridades involucradas en las decisiones, la ambigüedad de los criterios de performance, y las consideraciones éticas en la gerencia pública (Perry y Kraemer 1983). El movimiento hacia el *management* en los setentas, en opinión del especialista Hal Rainey (1990), era producto de la constatación de que los gerentes públicos –educados en el enfoque administrativo tradicional- estaban mal equipados para gerenciar eficientemente las enormes organizaciones de gobierno. Lamentablemente, esta visión del *public management* como tercera vía parece que ha sido más fácil postularla, que alcanzarla⁵⁸.

Pero lo que Aucoin llama *new public management (NPM)*, reconociendo al set de doctrinas identificadas por Hood, es un fenómeno que no se restringe a la incorporación de las doctrinas “managerialistas” en las políticas de reforma observadas. El NPM es para este autor –y a partir de ahí, es moneda corriente entenderlos de esta manera- el “matrimonio” (veremos que no siempre bien avenido) de las últimas tendencias provenientes del *private-sector-business management* (correspondiente a la última fase del managerialismo de Pollit), con las doctrinas inspiradas en la “*new institutional economics*”, en especial a su desarrollo como “*Public Choice Theory*”, como la compañera de ruta ideal, con su énfasis en la competencia, el mercado y la crítica a la burocracia pública⁵⁹. Ambas corrientes de pensamiento representan un volver a los principios básicos de la burocracia y del gobierno, ya que el acento en el *management* significa reestablecer la primacía de sus principios organizativos “científicos” (es decir, políticamente “neutros”), por sobre una burocracia “politizada”, reflatando la clásica separación entre política y administración, mientras que la *public choice* propone reestablecer la perdida primacía del gobierno representativo sobre las burocracias.

58 Al respecto, es ilustrativo el juicio de Golembievsky (1995) (quien ha dedicado su extensa obra a la crítica radical de la forma burocrática de organización y la búsqueda de formas post-burocráticas alternativas), de que las propuestas para mejorar el management del sector público deben de dejar de ser postuladas ideológicamente y deben ser propuestas prácticamente y fundadas en un conocimiento profundo de las organizaciones públicas.

59 Estos compañeros de ruta, si bien fueron articulados en un principio, en un discurso político neoconservador (como lo fue el que alimentó ideológicamente a los gobiernos de Thatcher y Reagan), no constituyen necesariamente un cuerpo teórico coherente. Tal como lo señaló Aucoin (1990), contienen prescripciones contradictorias que debilitan teóricamente al nuevo paradigma administrativo. Volveré sobre este tema y pondré también de relieve las modificaciones que la nueva teoría irá experimentando en la práctica, para resolver estos problemas.

Ambas eran identificables en las reformas observadas y adecuadas al *Zeitgeist*, es decir, la necesidad de contar con liderazgos Ejecutivos fuertes (que pudiesen cortar con la dependencia de las burocracias públicas y su cooptación del interés general, y promover la competencia y los mercados), y la creencia de la superioridad del sector privado (y de sus técnicas y lógicas) sobre el público.

La crítica de la *public choice* a las burocracias⁶⁰, denuncia la colonización del interés público por los burócratas (el “gobierno no representativo”), quienes habrían monopolizado la definición de éste, para favorecer sus intereses personales. No es de extrañar que en una época de restricciones fiscales, esta teoría que ataca a los burócratas como maximizadores de su presupuesto, haya tenido acogida entre los líderes político

3.2.1. Las principios de la “Public Choice” y sus implicaciones prácticas para el sector público.

Paralelamente a una retirada del Estado en la provisión de servicios públicos (como producto de un vasto programa de privatizaciones y recreación de condiciones de mercado), las prescripciones de la *public choice* para acabar con esta situación, según Aucoin (1990), son la centralización, la coordinación y el control.

La centralización, en el sentido de un mayor control sobre las burocracias, a través de gabinetes y unidades Ministeriales pequeñas. La coordinación, especialmente en el proceso de decisiones políticas presupuestales, mediante el reforzamiento de poder de las autoridades de finanzas y la creación de nuevos portafolios corporativos en áreas regulatorias y de privatización. Por último, el control, mediante la politización de la burocracia y la deprivilegización y reducción en el número de los funcionarios de carrera (Aucoin 1990).

⁶⁰ Según Dunleavy (1991), Gordon Tullock no debería ser incluido -tal como se suele hacer- en estas consideraciones, en parte debido al juicio del mismo Niskanen, quien afirma que la obra de ese autor tiene muy poco de “economics”. De cualquier manera, lo que interesa aquí, son las prescripciones de esta teoría que más han influido en los gobiernos. Más adelante volveré sobre las críticas de Dunleavy a la incapacidad de esta teoría tuvo, debido a sus premisas excesivamente generalizantes sobre el comportamiento de las burocracias públicas, para prever las estrategias que las mismas han desarrollado para adaptarse a las reducciones del aparato público en la década de los ochenta.

Estas propuestas significan un ataque directo a los antiguos principios administrativos “welfaristas” en la provisión de servicios públicos. Por un lado, un ataque directo al monopolio burocrático en la provisión de los mismos. La libertad para elegir (*free to choose*), es indispensable para sustituir la provisión política (*voice*), por una provisión económica de los mismos (*exit*). Por otro lado, se critica la excesiva autonomía y discrecionalidad que han venido ganando los profesionales públicos en los Estados de Bienestar, quienes se entienden a sí mismos como intermediadores entre los intereses de los políticos y los de la ciudadanía. Asimismo, la dependencia de los líderes Ejecutivos, de una burocracia que monopolizó el asesoramiento político, imponiendo su propia visión del bien público habría determinado el debilitamiento de los mismos, y contribuido a perpetuar el status quo a través de políticas incrementalistas (imponiendo un estilo colegiado de toma de decisiones y poco propenso al cambio, típico de una burocracia que privilegia la búsqueda de consensos por encima de las actitudes empresariales).

Si se repasan algunos de los componentes doctrinales del NPM que Hood menciona (uso disciplinado de los recursos, introducción de la competencia, objetivos fijados con claridad en la cúspide, asignación clara de responsabilidades), se reconoce la influencia de la *Public Choice* y sus prescripciones.

Ahora bien, como el mismo Aucoin señala, estos principios (centralización, coordinación y control) han sido puestos en práctica a través de distintos mecanismos, tomando una forma específica, y gravitando variablemente, según los sistemas político-administrativos donde han sido implementados.

La centralización, ha reforzado el poder de los Ejecutivos de dos maneras distintas. Por un lado, en algunos sistemas políticos se ha tratado de reforzar la autoridad de los Primer Ministros, frente a sus colegas Ministeriales, reestructurando los Gabinetes (achicándolos, creando sub-Gabinetes, comités Ejecutivos, incrementando las iniciativas del Primer Ministro), de manera de

disminuir las formas colegiadas de toma de decisiones⁶¹. De esta forma, se ha buscado disminuir la capacidad de los Ministros para tomar en cuenta las presiones de la burocracia y otros grupos de interés, y con ello, desviarse de las decisiones estratégicas del gobierno. Por otro lado, se ha buscado reforzar la capacidad individual de los Ministros, frente a la burocracia de sus Ministerios. Para ello, los Ministros han tratado de comprometerse más con el *management* de su organización (creando sistemas de información gerencial que deben reportarle directamente a él⁶², o creando equipos de trabajo con sus subordinados de confianza⁶³). De esta manera, se buscó cortar la dependencia del Ministro, con sus *senior civil servants*.

La coordinación como principio ha tenido en este contexto de reformas de tipo NPM un significado especial, distinto al que se la ha dado en otras épocas. La coordinación ha tratado de cortar con la “departamentalización”, es decir, la fragmentación de las decisiones financieras y presupuestarias, en un contexto signado por los recortes presupuestarios. Esto se ha logrado a través del reforzamiento de las agencias centrales –y Ministerios- encargadas de las finanzas, el Tesoro nacional, y el presupuesto, así como a través de la creación de organismos gubernamentales en áreas de reforma regulatoria y privatización. Por el poder que ejercen los encargados de estas organizaciones, se suele hablar de ellos en términos de “superburócratas”, ya que componen un staff central, que sirve tanto al Ejecutivo en su conjunto, como a los Ministros individuales⁶⁴.

El control, como concentración de poder bajo los jefes políticos del Ejecutivo, se ha traducido en la práctica, en las iniciativas de éstos para controlar los nombramientos de personal en la administración pública, en la reducción del número de puestos en la burocracia, y en la reducción de poder de esta última. Al respecto, muchos analistas han observado el amplio proceso de

61 Este tipo de transformaciones en los liderazgos Ejecutivos han sido bien estudiados por Campbell y Wyzsomirski (1991), para el caso de los sistemas anglo-americanos (Campbell y Wyzsomirski 1991).

62 Como el MINI en Gran Bretaña.

63 Campbell y Wyzsomirski (1991).

64 Los esfuerzos de coordinación, son previos al desarrollo del NPM, pero a diferencia de éste, las agencias anteriores se habían propuesto grandes objetivos de análisis a fondo de las políticas públicas (políticas de personal, sistemas de planificación, y análisis de implementación y evaluación de impacto de los programas públicos), con el objetivo de brindar asesoramiento destinado a producir integración y coherencia de las mismas. Estas agencias cayeron en descrédito, ante los fracasos de los programas públicos, y el cambio de prioridades de los gobiernos en los 80's, preocupados por conseguir resultados a corto plazo en términos de equilibrios fiscales.

“politización” de la burocracia que se ha venido produciendo en tiempos del NPM (Aberbach y Rockman 1988; Derlien 1996; Ingraham 1998)⁶⁵. Como lo apunta Aucoin, algunas veces esto se produce abiertamente a través del nombramiento de “outsiders” en las cúspides administrativas (de línea o en staffs); mientras que en otros casos, es más encubierta, a través de la promoción de burócratas de carrera que demuestran simpatías partidarias, o con los enfoques de sus jefes políticos. La reducción en el número de burócratas de carrera (por la vía de cierres al ingreso de nuevos funcionarios, incentivos al retiro, procesos de privatización, *contracting out*, etc.), con una no disminución o aumento de los nombramientos políticos en la administración pública, es también un fenómeno de politización de la burocracia. Detrás de estos mecanismos, hay un deseo por “deprivilegiar” a la burocracia de carrera, y cortar la dependencia de los jefes Ejecutivos con respecto a la misma.

Al mismo tiempo, la introducción del principio de competencia que promueve la *public choice*, al aumentar la libertad de elección de los consumidores de servicios públicos, así como la de los políticos “compradores” de los mismos (en el entendimiento de que los proveedores son agentes de los últimos), es entendida también, como una fuente poderosa de control sobre la burocracia. Mientras más grande es la libertad de elección entre los servicios ofrecidos por la burocracia, más fuerte es la presión que esta tiene para brindar una oferta de servicios adecuada a las necesidades de sus “clientes” (ya sea éste el público consumidor del producto, o los líderes políticos del Ejecutivo que compran el producto en un quasi-mercado). Persiguiendo estos objetivos, es que se han venido incorporando al sector público, cada vez con más frecuencia, mecanismos tales como: la creación de mercados internos; el cobro a usuarios por servicios que antes eran provistos de forma gratuita (*user charges*; prácticas de *contracting out*); el establecimiento de mercados para derechos de propiedad en bienes comunes (pesca, medio ambiente, frecuencias radiales, etc.); y el uso de *vouchers* como medio de pago en servicios de bienestar (tales como educación y vivienda) (OECD 1995).

⁶⁵ Algunos hablan de un fenómeno de “europeización” o de los sistemas que alguna vez fueron caracterizados como de tipo Whitehall, en el sentido de que estarían llenando hacia prácticas típicas de estos países, donde los nombramientos políticos en la administración pública son más comunes. Pero el fenómeno en realidad, es generalizado, y es perceptible en todos los sistemas políticos, inclusive el norteamericano, que ya sabemos que es conocido por estar en el extremo superior de politización de su administración pública.

3.2.2. Los principios del “managerialism” y sus implicaciones prácticas para el sector público.

Por su parte, como ya hemos visto, el *managerialism* –en esta etapa- viene reclamando mayor libertad de gerencia –financiera y de personal-, que tiene su contracara en una cultura de responsabilidad y de control de resultados, con una especial atención a contemplar y estar cerca de las necesidades de los clientes de los servicios.

En consecuencia, según Aucoin (1990) los principios que alienta son la descentralización, la desregulación y la delegación. Evidentemente, la incorporación de estos principios implica poner en tela de juicio las estructuras del modelo organizativo burocrático, así como sus procesos y procedimientos. Estas críticas no son nuevas⁶⁶, pero será recién con la agenda de reformas del NPM, que se comenzará a romper decididamente con estructuras y procesos anteriores. El alcance de control (*span of control*) limitado que supone la multiplicación de jerarquías al interior de la organización, la centralización organizativa, las constancias de acta, las competencias firmemente establecidas, las comunicaciones preferentemente verticales, son todas características que alimentan el parroquialismo, ritualismo y lentitud de la administración pública. Ello impediría a los supervisores y gerentes cumplir los objetivos organizacionales, y estimularía a los funcionarios a no comprometerse con los mismos, más allá de lo que el debido procedimiento les indica.

La descentralización es entendida como un componente fundamental en la desconcentración de poder, ya que enfatiza la necesidad de los *managers* de tomar iniciativas para que las cosas se hagan eficientemente y se consigan los resultados esperados (Aucoin 1990), se refleja en numerosas iniciativas de reforma presupuestaria observadas en la mayoría de los países de la OECD (Caiden 1998).

⁶⁶ Como vimos en el capítulo anterior, la industria crítica sobre los males del “burocratismo” -o la burocracia como enfermedad-, fue creciendo paralelamente con el desarrollo de los Estados de Bienestar y sus problemas para compatibilizar ataduras reglamentarias, con una gestión orientada por objetivos.

Los presupuestos descentralizados, una vez que centralmente se realizan las asignaciones presupuestarias correspondientes, implican una mayor libertad y discrecionalidad de los gerentes de línea para tomar decisiones en materia de gerencia financiera y de personal, al mismo tiempo que se aumenta su responsabilidad en la consecución de los objetivos organizacionales. Para que esto sea efectivo, se trataron de eliminar las rigideces organizacionales que limitaban la autoridad de estos *managers*, disminuyendo el alcance del control desde el centro, y creando por lo tanto, organizaciones menos jerárquicas, más delgadas y flexibles. Esto se conoce en la jerga organizacional, como estrategias de *lean management*, en las que se trata de reducir al mínimo la tecnoestructura, especialmente las jerarquías de control intermedias (Peters and Waterman 1982), para que éstas no interfieran con los *managers* de línea, quienes serán totalmente responsables por sus acciones (Mintzberg 1996).

La desregulación administrativa es en ese sentido también una estrategia central, ya que es indispensable para lograr la flexibilidad organizacional anhelada, que permitiría a los *managers* ejercer su autoridad para disponer sobre recursos y personal. Entre las estrategias más frecuentes, se encuentran las reformas –y en algunos casos, como el norteamericano, la abolición- de tradicionales manuales de personal, que apuntaban a una estandarización de las relaciones laborales a lo largo y ancho del sector público (Rainey 1998; Gore 1996), así como la eliminación de normas orientadas a limitar la discrecionalidad en materia financiera, de los encargados de agencias proveedoras de servicios públicos (Caiden 1998).

Por otra parte, la descentralización, entendida como corporativización de unidades por producto, era una cosa que el modelo burocrático evitaba expresamente con el fin de minimizar las autonomías organizacionales a fin de maximizar el control (Golembievsky 1995). Hoy en día, las prioridades son otras, y las buenas organizaciones son las que se concentran en su misión, es decir, en definir con la mayor claridad posible sus objetivos y no apartarse de los mismos (*stick to the knitting*) (Peters y Waterman 1982), lo que rompe la forma burocrática Ministerial, como conglomerado de organizaciones. Mientras más alejada esté la agencia de los núcleos Ministeriales, menores serán las regulaciones burocráticas (financieras y de personal) que las sujetan, así como menores serán las interferencias políticas que la alejen de sus objetivos centrales. Evidentemente este movimiento descentralizador cuestiona de raíz la antigua

presunción administrativa “welfariana”, de que un servicio público es mejor que sea prestado directamente por un Ministerio con su propia burocracia. Desde esta perspectiva es posible explicar la multiplicación de casos de agencias descentralizadas de provisión de servicios que están surgiendo como resultado de estrategias de corporativización de servicios públicos, de *contracting-out*, de formación agencias ministeriales semi-independientes ,etc.

Esto va unido al principio de delegación, es decir, las organizaciones públicas no sólo deberán concentrarse a sus objetivos principales (ya sea de definición de políticas en caso de los núcleos Ministeriales, o de provisión de servicios, en caso de las agencias corporativizadas), sino que, una vez definidos esos objetivos, deberán gozar de autonomía para conseguirlos, y no deberán ser perturbadas añadiéndoles nuevos objetivos. En la práctica, esta orientación se ha venido traduciendo en una enorme multiplicación de acuerdos contractuales entre el gobierno y las agencias proveedoras de servicios, y en algunos casos, en el uso de fórmulas semi-contractuales, tales como los acuerdos de performance que los Ministros vienen haciendo con los jefes de agencias.

De esta manera, las organizaciones pueden dedicarse a responder más adecuadamente a las “necesidades de sus clientes” (*stay close to the customer*), sin desviar su atención a objetivos menos relevantes, o no considerados en el momento en el que la organización diseñó su estrategia.

Si se repasa otra vez el set de doctrinas que Hood identifica como componentes esenciales del NPM (descentralización, corporativización de unidades por producto, énfasis en control de resultados, estar cerca de las necesidades del cliente, etc), se reconoce con claridad este otro set de prescripciones.

Reflexionando acerca de los acontecimientos de esa década, Aucoin observaba que si bien son los gobiernos neo-conservadores relacionados a la *New Right* los primeros en aceptar las soluciones inspiradas en el *managerialism*, no se podía ignorar la adhesión de algunos gobiernos laboristas como el de Australia. Según el autor, dado las limitaciones sociales y políticas de los

ajustes estructurales en el sector público⁶⁷, es decir, de las políticas de *cutback management* (entendidas como los intentos por enlentecer o revertir el crecimiento del gobierno en términos de gasto público -*cash limits*- y personal (Dunsire y Hood 1989)), el managerialismo se ofrecía como tercera vía (al decir de Pollit (1990): “el rostro humano de la *New Right*”). Como lo señala Peters (1993), el NPM parecía ofrecerse como la única alternativa, tomando en cuenta las demandas esquizofrénicas de los votantes que venían reclamando simultáneamente más y mejores servicios públicos con menos cargas impositivas, era la mejora de la productividad del sector público.

No es de extrañar entonces, que a comienzos de los noventa, el término NPM comienza a ser utilizado para referenciar no sólo la política administrativa iniciada tempranamente en las tradiciones anglo-americanas, sino también a caracterizar las estrategias de modernización del sector público que estaban emprendiendo una gran parte de las administraciones de los países de la OECD.⁶⁸

Es evidente que la tendencia a la internacionalización de lo que en un principio fue un fenómeno anglo-sajón, vino propiciada por los organismos internacionales. Sin pretender afirmar que estamos ante un proceso exacto de clonación administrativa, comparto la opinión de Hood, de que hoy día es posible generalizar el término como nuevo paradigma para el sector público. La razón para ello, es que las doctrinas identificadas por él -que componen el corazón de la teoría- se encuentran presentes (aunque con énfasis distintos en lo que hace a su interpretación e implementación) en la mayoría de los procesos de reforma actuales (tal como explícitamente lo reconocen recientes informes de la OECD (OECD 1995; 1997).

La OECD ha venido publicando periódicamente, en una serie de informes conocidos como PUMA⁶⁹ (1990;1991;1992;1993;1994;1995;1997), el grado mayor o menor de desarrollo que el nuevo paradigma tiene en sus 22 países miembros. La adhesión de la OECD al mismo es clara,

67 Tal como lo apunta Rockman (1998), no hay señal ninguna de que el gasto público social de los países de la OECD haya bajado en promedio (como proporción del PBI era 28.1% en 1960, 34,6% en 1974, y 43.4% en 1993).

68 Aunque como veremos más adelante, no hay consenso en torno a la utilización de este rótulo, para designar a aquellas experiencias de reforma administrativa fuera de los contextos nacionales anglo-sajones.

debido a que más allá de ser análisis puramente descriptivos, se viene alentando implícitamente la profundización de los cambios, en el sentido de una mayor orientación empresarial y de mercado⁷⁰, según las pautas observadas tempranamente en el modelo anglo-sajón (con Nueva Zelanda y Gran Bretaña a la cabeza).

En uno de sus informes, la OECD afirma que el nuevo paradigma administrativo promueve una cultura de performance dentro de un sector público menos centralizado, cuyas características son:

- una mayor focalización hacia los resultados en términos de eficiencia, efectividad y calidad de servicio;
- el reemplazo de estructuras organizacionales centralizadas y jerárquicas, por ambientes de *management* descentralizado. Ello conduce a que las decisiones sobre asignación de recursos y distribución de servicios, están más cerca del punto de la distribución, lo que provee un mecanismo de *feedback* desde los clientes y otros grupos de interés;
- la flexibilidad para explorar alternativas a la provisión pública directa de servicios y a la regulación. Ello conduciría a mayor “*cost-effective policy outcomes*”;
- una mayor focalización en la eficiencia en los servicios provistos directamente por el sector público, incorporando el establecimiento de *productivity targets* y la creación de ambientes competitivos dentro de las organizaciones del sector público; y
- el fortalecimiento de capacidades estratégicas en el centro para conducir la evolución del estado y permitirle responder a los cambios externos y a los diversos intereses automáticamente, flexiblemente y a un menor costo.

(OECD 1995, p.8)

69 Abreviatura de Public Management

70 Según el profesor alemán Klaus König (1995), en muchas cabezas, la victoria de la economía de mercado sobre economía de planificación administrativa central, significa la victoria de los principios de la economía sobre los del Estado. Ello es uno de los principales factores que ha estimulado la reproducción de las ideologías y los modelos en los cuales se propone la competencia dentro del sector público (o su simulación) y la cultura empresarial para la administración pública.

Como se ve, estas características son perfectamente asimilables a las doctrinas identificadas por Hood. La OECD, con un claro enfoque managerialista, las interpreta como transformaciones “positivas” que se vienen procesando -con mayor o menor énfasis- en todas las administraciones reportadas por esa organización (y no sólo limitado a las tradiciones anglo-sajonas⁷¹).

El enfoque managerialista, debido a su pretensión práctica de ser un instrumento para mejorar la productividad organizacional, lógicamente ha recibido históricamente -y lo sigue haciendo- más atención de los gobiernos, que el enfoque “realista de la política” o “académico”. El *appeal* que el *new managerialism* viene teniendo, se basa tanto en la promesa de ser una solución concreta, rápida y eficaz para los males del sector público, así como su condición de instrumento apto para cualquier sector y actividad de la administración pública y para toda ideología (ya que el *management* es una esfera separada de la “escabrosa” actividad política).

Sin embargo, tal como lo hemos venido señalando con Pollit, la **universalidad** de las teorías managerialistas es cuestionable. En este caso del *new managerialism*, veremos que a pesar de las tendencias a la internacionalización de sus prácticas, éstas se desarrollan dentro de estilos nacionales –y regionales- que le imprimen su sello propio. Si bien esto no es un argumento suficiente como para suponer que no se esté universalizando un nuevo paradigma (al fin de cuentas, también es posible reconocer distintas tradiciones culturales y estilos nacionales en la APT), sí lo es como para cuestionar la “universalidad” en términos de que sus doctrinas sean la **solución general para todos los males del sector público**, ya que serán más aconsejables en ciertas áreas y actividades del sector público, que en otras.

También serán menos problemáticos en ciertos contextos institucionales que en otros, y al mismo tiempo, sus soluciones –como veremos en el capítulo siguiente- generarán nuevos problemas y plantearán nuevos y complejos desafíos a enfrentar. Por otro lado, hemos visto que el *new managerialism* no ha venido sólo, sino acompañado de una visión política de Estado y Sociedad, representada por la *Public Choice*, con su crítica a las burocracias públicas y al tamaño del Estado. La enorme influencia que tuvo esta teoría en los años 80, llevó a que tanto gobiernos

71 Otra cosa es decir que el grado de radicalidad en la implementación de los principios del mercado y los métodos de la empresa privada, sean

neo-conservadores como laboristas, aplicaran sus recetas, dando la sensación de que el NPM es de aplicación universal.

Sin embargo, ello no quiere decir que este paradigma sea apolítico o que, como tradicionalmente lo han pretendido los propulsores del *managerialism*, sea posible aislar sus prescripciones, de consideraciones acerca de los arreglos institucionales previos y de los juegos de poder político que allí se desarrollan. El NPM ha venido sirviendo muy claramente, a los fines políticos de reducción de la esfera de intervención estatal y de influencia de su burocracia de carrera. En ese sentido, dista mucho de ser meramente una cuestión de técnicas gerenciales y de cultura organizacional.

Este tronco ideológico del paradigma se manifiesta con matices que, no sólo marcan diferencias de estilo a nivel nacional, sino que éstas también son observables en su desarrollo histórico. Últimamente, las consideraciones acerca de la necesidad de reforzar la capacidad de conducción central de los gobiernos, así como los controles de calidad de los servicios públicos, y la importancia de la participación activa de los funcionarios públicos en las distintas etapas de los procesos de reforma, han cobrado mucho más importancia que antes en la agenda de la coalición reformista (Banco Mundial 1997; OECD). Esta evolución, tiene que ver fundamentalmente con el cambio ideológico de los años 90, década signada por un contexto menos antiestatista que la anterior. Pero en no menor medida, es también producto de las múltiples contradicciones y paradojas de la teoría (el NPM), que en la práctica suele producir insuficiencias organizacionales y problemas de *accountability*, que han obligado a los gobiernos a seguir una ruta zigzagueante (Wright 1997), corrigiendo sus propuestas (aunque esto no es lo mismo que dar marcha atrás el rumbo de la política de reforma administrativa⁷²).

Este último punto, el del cambio de matiz ideológico en el paradigma a lo largo de los 90's, desemboca en la actual discusión sobre la "*governance*", sobre la que nos detendremos más adelante, luego de analizar brevemente la discusión sobre los estilos comparados de reformas.

los mismos. Gran Bretaña y Nueva Zelanda en ese sentido, han sido más radicales que el resto.

72 Como lo señala Aucoin (1998), a pesar de las dificultades suelen aparecer, no hay evidencia de que se haya revertido la marcha hacia la descentralización y desburocratización de las estructuras administrativas.

3.3. Variantes nacionales del NPM y factores que explican la diversidad.

La discusión acerca de la universalidad y la diversidad del NPM, ha dado lugar al resurgimiento del campo de la Administración Pública comparada, luego de que éste sufriera un largo período de crisis de identidad desde principios de los setenta. El mismo había experimentado una fuerte expansión luego de la 2a Guerra Mundial, con estudios comparados que ponían énfasis en las diferencias y similitudes entre las administraciones públicas de tipo continental y anglo-sajonas (y con los estudios de “*development administration*”, concernientes a los procesos de “modernización” en el Tercer Mundo).

A pesar de este resurgimiento, muchos de los estudios comparados de NPM, han carecido de bases teóricas sólidas con terminologías y tipologías consolidadas, lo que ha significado que las investigaciones arrojan productos “comparables” más que “comparativos” (Peters 1988; 1995; Derlien 1992) (tales como los Informes de la OECD). Existe por lo tanto, toda una discusión acerca de las tipologías de reforma administrativa y de sus niveles de análisis. Un ejemplo de la misma y de las dificultades para llegar a un consenso en torno a la terminología que debe ser usada al analizar la corriente era de reforma administrativa, lo da la discusión entre los llamados “universalistas” y “relativistas”.

Los “universalistas”, sostienen la hipótesis de que las innovaciones gerenciales son independientes de la cultura y de los factores nacionales específicos; y los “relativistas”, que enfatizan las diferencias nacionales, ancladas en dimensiones culturales, socio-económicas, de diseño estatal, etc..

Entre los primeros, se suele citar como caso típico y más conocido a Osborne y Gaebler, quienes sostienen la “globalidad” y “neutralidad valorativa” del nuevo paradigma (cuya inevitabilidad sería comparable a las ideas norteamericanas sobre la *progressive public administration* de finales del siglo diecinueve y principios del veinte). También se suele citar a Aucoin (1990),

quien proclama la “internacionalización” del paradigma, y a Barzelay (1992), quien habla sobre un paradigma “post-burocrático” que estaría sustituyendo al viejo paradigma “burocrático”.

Entre los relativistas, aparecen una serie de científicos administrativos que dudan acerca de la transferibilidad de las tendencias managerialistas anglo-sajonas, hacia los países de Europa occidental (Kickert y Jorgensen 1995; Wright 1997). Guy Peters y Jon Pierre (1998) enfatizan asimismo, el rol de los contextos en su comparación entre los estilos de los “reinventores” norteamericanos y los europeos por un lado (aunque diferentes entre sí), y los más radicales estilos de reforma británicos y de sus antípodas (Nueva Zelanda y Australia), por el otro.

Sin embargo, una postura “universalista” como la de Aucoin, no debería ser entendida en sentido normativo, como que el NPM es la única solución y que indefectiblemente se debe ir hacia ahí, independientemente de los contextos institucionales y las tradiciones administrativas en que se inscriba. El mismo Aucoin ha formulado las críticas más sólidas a la debilidad teórica del universalismo de tipo normativo del NPM. Lo que Aucoin está afirmando, y en ese sentido es universalista, es que hay un catálogo de principios (las doctrinas administrativas identificadas por Hood) que se ha venido imponiendo en las administraciones públicas más allá de las fronteras nacionales, como un nuevo paradigma de gerencia pública (NPM). Ello no implica desconocer las inflexiones que le puedan dar las administraciones nacionales, enclavadas en distintas tradiciones estatales y con diseños institucionales propios (así como las inflexiones que, como veremos, el paradigma va sufriendo con el tiempo).

Evidentemente, las diferencias de apreciación tienen muchas veces que ver con el nivel de análisis que se está tomando, es decir, si por NPM se entiende un meta-catálogo de doctrinas que se vienen imponiendo en lugar de la APT (tal como la entendemos en este trabajo), o si se prefiere reservar su utilización para hacer referencia a un tipo específico de política de reforma administrativa, solo encontrable en la tradición anglo-sajona. Esto confirma la afirmación de Derlien, de que todavía falta mucho por avanzar en la metodología comparativa en la materia.

Löffler (1997), haciendo un repaso de la literatura académica que resalta las diferencias nacionales en los procesos de modernización administrativa, ofrece una lista de factores

explicativos -o macro-variables contextuales- por los que se explicarían la diversidad de estrategias de modernización elegidas. Los factores explicativos serían así de naturaleza multi-dimensional y abstractos, donde no hay una explicación mono-causal, ni se ha conseguido consenso acerca del peso relativo de cada una de las dimensiones, ni de una combinación de las mismas. La lista incluye:

- ❖ **las condiciones socio-económicas;** esta variable, leída sustancialmente como presiones para disminuir el déficit fiscal, si bien ha estado presente en la mayoría de las reformas, ha variado en intensidad y tiempos (Wright 1997), y según Naschold (1996) parecería que no ofrece una correlación con las distintas políticas de reformas;
- ❖ **la cultura;** esta variable, aún siendo la más abstracta y vaga de las dimensiones, es la más popular como factor explicativo de las diferencias nacionales. Sin embargo, se debe avanzar aún más en la definición de “cultura” y rastrear los distintos tipos de cultura organizacional (a menos que se crea como Osborne y Gaebler que se trata de un simple pasaje desde una cultura burocrática a una empresarial) y política a que se hace referencia. El tránsito hacia una cultura política post-moderna, anclada en un creciente “individualismo”, no se ha dado de la misma manera en todos los casos, lo que explica en parte, la mayor o menor resistencia de los servidores públicos a la avalancha managerialista (Peters 1995; Flynn y Strehl 1996).
- ❖ **la concepción del Estado y la naturaleza del Derecho administrativo;** están íntimamente relacionadas con la naturaleza del Derecho administrativo y las diferentes tradiciones de Estado de Derecho, lo que traza una línea divisoria entre las tradiciones anglo-sajonas y las europeo continentales (Ridley 1996). Asimismo, estas tradiciones condicionan también, las actitudes públicas hacia el rol y la naturaleza del estado, aceptándose por ejemplo, más altos niveles de taxación y una mayor intervención en la vida económica y social, en la Europa continental -aunque con diferencias- que en las tradiciones anglo-sajonas;

- ❖ **los Estatutos jurídicos y la imagen pública del Servicio Civil;** están también influidas por las distintas concepciones de Estado que se tengan (Wright 1997), lo que influye también sobre las actitudes públicas hacia los empleados públicos. Por ejemplo, la burocracia pública goza de más prestigio y legitimidad en aquellas democracias en las que se pudo establecerse como un cuerpo uniforme profesional y con relativa autonomía de la política (tal como es el caso de Alemania y de Gran Bretaña), a diferencia de la burocracia norteamericana;
- ❖ **relaciones entre la sociedad civil y el Estado;** las estructuras más neo-corporativas o más neo-pluralistas, determinan orientaciones más o menos marcadas hacia políticas de consenso, o más verticales (como la británica) (Peters y Pierre 1998);
- ❖ **el sistema de partidos;** en el caso de ser un sistema de dos partidos mayoritarios, es más propenso a paquetes verticales de reforma, que en un sistema de partidos proporcional;
- ❖ **diferencias en las políticas públicas;** esta es una función de otras variables, como el sistema de partidos y las relaciones Estado y sociedad. De allí surgen diferencias en la naturaleza de las políticas públicas, de las que surgirían distintos tipos de *governance* y sistemas de regulación (Naschold (1996));
- ❖ **relaciones entre los gobiernos locales y centrales;** estarían determinando la autonomía y discrecionalidad de los actores administrativos a nivel local, en materia de decisiones presupuestarias (control de recursos y gastos), decisiones sobre la provisión de servicios y aspectos organizacionales (como lo son el control sobre los recursos humanos y materiales) (Pollit 1990; Kickert y Jorgensen 1995; Flynn y Strehl 1996). Según Banner (1993), en este aspecto es decisivo el hecho de que la autonomía local esté o no asegurada en la Constitución;
- ❖ **formas de descentralización política;** tradicionalmente dependía solamente si un gobierno era unitario o federal (lo que sigue siendo decisivo para explicar en algunos casos la tendencia a estrategias de reforma consensuadas en los gobiernos federales

(Mascarenhas 1993)), pero últimamente, en vista del proceso de regionalización, la existencia de un nivel intermedio de gobierno es un factor a considerar;

- ❖ **la capacitación de los gerentes públicos;** en algunos casos, especialmente en aquellos países que tradicionalmente más han invertido en su fuerza de trabajo pública, más preparados que en otros para implementar las reformas más necesarias);
- ❖ **teorías e ideas sobre la gerencia;** en algunos casos, la existencia de un idioma en común, facilita la recepción de las ideas y teorías de management que recorren el mundo.

(Löffler 1997, pp.16-19)

A esta lista podría agregarse (sin pretensión de exhaustividad):

- ❖ las relaciones entre los Poderes de Estado;
- ❖ el tipo de liderazgo Ejecutivo;
- ❖ la ideología del partido de gobierno y las opiniones políticas a nivel nacional y local. El uso de mecanismos de mercado, aunque a esta altura es una práctica universal, es más fácil de aceptar entre demócratas-cristianos y conservadores, que entre social-demócratas, pudiendo darse el caso de encontrarse predominancia de unos en el gobierno central y de otros en los gobiernos locales;

Tal como lo vienen reflejando los análisis inspirados en la escuela llamada “neo-institucionalista” en la Ciencia Política (en sus distintas corrientes) (North, Moe, Geddes, Stephan), esta compleja matriz institucional previa ha demostrado ser un marco que constriñe (aunque no determina por sí sola) la capacidad de acción de los actores intervinientes en los procesos de reingeniería política (sus estrategias de coalición y sus opciones políticas). Hood (1998) llama a esto: “*path dependence political reengineering*”.

Las tipologías de modernización de los sectores públicos que tentativamente se han venido confeccionando, varían según el tipo de factores culturales, institucionales y formas de regulación, que se consideraron en los casos nacionales seleccionados, así como el peso que se estimó que éstos tenían, en la definición y el sentido que tomaron las estrategias concretas de implementación de reforma administrativa.

Cuando se analice el caso de la Reforma de Estado en el Uruguay, explicando en general el porqué de su estilo gradualista, así como las características que específicamente ha tomado la reforma de su núcleo duro estatal, veremos que estas variables institucionales son imprescindibles para explicar el fenómeno.

La reconsideración de este tipo de variables institucionales, está presente en el neoinstitucionalismo de corte socio-histórico (del tipo de March y Olsen⁷³, o de Evans, Rueschemeyer y Sckocpol⁷⁴, para citar algunos de ellos). Justamente, la especificidad de las características que fueron tomando los sectores públicos modernos, según las distintas tradiciones político-administrativas en las que se fueron configurando, fue a mediados de este siglo objeto de uno de los temas de discusión entre los especialistas académicos, acerca de la pertinencia de una ciencia de la Administración Pública con aspiraciones de aplicación general.

Excelentes ejemplos de estas tipologías que se han venido construyendo, son los trabajos de investigación comparativos de Flynn y Strehl (1996), y de Naschold (1996), ambos hechos sobre la base del estudio de un limitado número de casos de reforma administrativa a nivel nacional⁷⁵. Si bien, todos ellos realizan el esfuerzo de encontrar patrones comunes de modernización que permitan confeccionar algún tipo de tipología de reforma, como veremos, las interpretaciones no son homogéneas, lo que habla de la falta de tipologías y modelos analíticos consolidados en esta industria de las ciencias comparativas de reforma administrativa.

73 En "Rediscovering Institutions", de 1989.

74 En "Bringing the State Back in", publicado en 1985.

75 Todos ellos con países miembros de la OCDE, debido a que los reportes periódicos que hacen esos países facilitan la base de datos.

Flynn y Strehl (1996), realizan una investigación comparativa sobre el desarrollo del NPM en siete países (Europa (Suecia, Gran Bretaña, Holanda, Francia, Alemania, Austria, Suiza), prestando especial atención a la variedad de diseños constitucionales, las actitudes hacia el Estado y las tradiciones administrativas heredadas, justamente para observar la influencia de estas variables sobre los tipos emergentes de reforma que se venían registrando.

En este análisis, no sólo se registran tendencias en común, típicas del NPM (tendencia a la utilización de formas corporativizadas por producto, a la utilización de contratos de gerenciamiento, a una orientación hacia los resultados de la gestión, a la formación de mercados internos, etc.), sino también diferencias de enfoque. Estas diferencias, tienen que ver por un lado -tal como lo señalan los autores de la corriente “relativista”- con las estructuras institucionales y culturas político-administrativas heredadas, pero también tienen que ver con los ritmos de las reformas (más lenta en el caso de tradiciones continentales fuertes como Alemania y Francia, y más acelerada en Suecia y Gran Bretaña), con los agentes que impulsan las reformas (en el caso alemán es claro que no ha sido el gobierno federal), así como también con las orientaciones políticas de la misma (más o menos inspiradas en las tesis neo-conservadoras).

Resumiendo, podríamos decir que Flynn y Strehl insisten en la importancia que en los estados nacionales, tienen los arreglos institucionales y legales que les dan coherencia a los procesos de reforma del sector público dentro de un sistema político particular, más allá de la constatación empírica de la progresiva expansión de patrones comunes de cambio en la gerencia pública. Para estos autores, los arreglos constitucionales, tales como las relaciones entre los niveles de gobierno y el rol de las normas legales, figuran como variables independientes que condicionan las elecciones de las estrategias de modernización en varias áreas del *management* público.

Dentro de esas macro-variables contextuales, para estos autores, las que marcan más hondamente la trayectoria de reforma de los países, quizás sean las culturales relacionadas a las tradiciones estatales de los mismos y la actitud más o menos individualista de los ciudadanos para resistirse a la intervención estatal y el pago de impuestos, así como la capacidad de conseguir apoyos que los servidores públicos tengan, para resistirse a los cambios managerialistas. Ello explicaría las similitudes que los autores encuentran entre Alemania, Austria y Suiza, alimentando la tesis de la

dependencia cultural e institucional, en el sentido de que estas macro-variables producirían enfoques homogéneos de implementación de la modernización administrativa. Sin embargo, tanto para los autores, como para Löffler (1996; 1997), esta estimación cualitativa debería ser testeada sobre bases empíricas, ya que está basada en informes heterogéneos en estos siete países.

Naschold (1996), quien dirigió una investigación sobre la reforma del sector público en 11 países (Finlandia, Nueva Zelanda, Gran Bretaña, Holanda, Dinamarca, Suecia, Noruega, Japón, Alemania, Estados Unidos y Austria)⁷⁶, distingue cualitativamente el perfil de la estrategia de modernización del sector público de cada nación en particular.

Por ejemplo, según Naschold, en Nueva Zelanda se asistió a una reingeniería radical que tiene como modelo al sector privado y con una estrategia claramente neo-taylorista, mientras que en Suecia (que ocupa el primer lugar en el mundo como Estado de Bienestar, según los indicadores usados por la OECD), se desarrolla un proceso estratégico de modernización a través de: un *management by results* -MbR- (una refinada versión de *management by objectives* (la diferencia estaría en que en el MbR enfatiza resultados más que objetivos) aplicado a presupuesto y políticas sectoriales, experimentos desregulatorios, programas de evaluación permanente, agencias descentralizadas y mecanismos de mercado. En todo este proceso, se resalta la importancia de sistemas de trabajo no tayloristas.

A partir de la elaboración de estos perfiles nacionales (que en una primera instancia aparecen como una diversidad confusa), Naschold ensaya una tipología de reformas distinguiendo una “pluralidad limitada de regímenes regulatorios”. Parecerían surgir con claridad tres tipos de regímenes regulatorios que constituyen una respuesta a la “crisis del Estado de Bienestar” y están conectados con una visión acerca de la conducción de los problemas societales (o *governance*):

1. “*The state-administrative governance regime*”, que va de las formas burocráticas tradicionales de *governance by rule*⁷⁷ hacia el *governance by results*⁷⁸, como elemento central de la modernización interna.

76 Este trabajo de Naschold, está basado en análisis de los reportes de la OECD, sumados a investigaciones de campo propias.

77 Entendiendo al modelo burocrático tradicional, en un sentido negativo del término.

2. “*The market regime*”, que va de la competencia entre agentes económicos privados, vía la *planned competition* entre empresas públicas, al uso de los instrumentos de competencia en las arenas ajenas al mercado.⁷⁹
3. “*Social mechanisms devolving government powers*” en sus formas variadas -participación cívica, directa, representativa o democracia industrial-.

(Naschold 1996, p.44)

Combinando estos regímenes regulatorios, Naschold en base a su lista de países, obtiene una tipología en la que se distinguen cuatro grupos:

- Gran Bretaña y Nueva Zelanda siguen la lógica del sector privado de la orientación al mercado;
- Dinamarca y Holanda están en un patrón de desarrollo de una devolución de las responsabilidades de gobierno hacia el control cívico, con un amplio uso de instrumentos de competencia en áreas de mercado y *management by results* en áreas administrativas⁸⁰;
- Suecia, Finlandia y Noruega siguen predominantemente la lógica de *governance by results*, vinculada en forma creciente al uso de instrumentos competitivos y descentralización selectiva y proyectos privatizadores (con excepción de Noruega);
- Japón, Alemania, Estados Unidos y Austria, forman un grupo heterogéneo en el que hay una predominancia clara de *bureaucratic governance by rule* (excepto en Estados Unidos) y reducción selectiva del su sector público a través del uso de mecanismos de competencia y privatización⁸¹.

(Naschold 1996, p.44)

78 Como los cambios micro-organizacionales que se vienen produciendo en el sector público a consecuencia de la incorporación del nuevo paradigma.

79 Esta sería la forma que viene propiciando la OECD y cuyo prototipo es el modelo anglo-sajón.

80 Esta estrategia ha sido definida también como “communitarisation” del Welfare State.

81 Uruguay, de acuerdo al patrón de Reforma de Estado que ha seguido a partir de la reinstauración de la democracia en el año 1985, podríamos ubicarlo en este grupo.

A la hora de analizar los méritos relativos de los distintos regímenes regulatorios, Naschold realiza una serie de advertencias fundadas en observaciones empíricas de casos (basados en macro performances a nivel nacional y micro performances a nivel de cada régimen regulatorio).

Sustancialmente, se destaca su observación de que no es posible afirmar la superioridad absoluta de alguno de ellos, por sobre los otros (tal como implícitamente lo venía haciendo la OECD, aunque -como se ha visto- ahora parecería moderar sus evaluaciones). La evidencia sugiere que la complementariedad de los sectores público y privado es fundamental (en contraste a la monopolización de uno por otro), lo que requiere regulaciones innovativas y no *short-term fiscal crisis management*.

Por otra parte, es sugestivo el hecho de que en la mayoría de los países se está incorporando algún tipo de *management by results* (como estrategia de modernización interna). Ello prueba que la modernización interna del sector público es esencial, pero en el caso del *management by results*, éste sólo es efectivo si está ligado a otros mecanismos regulatorios (especialmente si viene acompañado con un contexto de competencia y devolución) y si se posee una infraestructura de personal y organizativa apropiada. En esas condiciones, es más efectivo que el managerialismo neo-taylorista y el patrón burocrático clásico de administración (*bureaucratic governance by rule*). Como ya lo hemos señalado anteriormente, y como lo veremos al tratar específicamente el caso uruguayo, la introducción de un sistema de evaluación de resultados (que debería servir al propósito de realizar una asignación de recursos según los resultados de la gestión) en este país, no posee ni un contexto de competencia adecuado, ni una infraestructura de personal adecuada.

En cuanto a la introducción de elementos de competencia, esta estrategia tiene efectos contradictorios en términos de calidad, costo y efectividad. En consecuencia, se debe tener en mente qué estrategia se va a seguir. Es decisivo, en primer lugar, determinar cuál es el recurso de donde se obtiene la mejora en productividad: del aumento de la “beneficio” a través de la externalización de costos (pasando los costos a los consumidores y empleados) o por aumento de la performance (medida en calidad y tiempo). En segundo lugar, se debe tener en cuenta que ambiente competitivo no significa únicamente mercados competitivos. En el sector público hay

alternativas funcionales de mecanismos de *feedback*, tales como la comparación de performances (*benchmarking*), *feedback* de ciudadanos y clientes en un contexto de devolución (o *empowerment*) o mercados planificados.

A pesar de la riqueza de resultados que arroja esta investigación, en el sentido de ofrecer una muy interesante tipología de reformas y de considerar los factores institucionales en los que la reforma se inserta, no se hace una estimación -como la de Flynn y Strehl- acerca de la incidencia de los mismos (como macro-variables independientes) para determinar los distintos tipos de reforma que ellos distinguen en su investigación.

3.4. La variante de época: El NPM en los 90's.

Las más recientes informes de la OCDE (1995; 1997; 1998) son un fiel reflejo de cómo en lo que va de los noventa, el debate experimenta un giro en lo que se refiere a la “radicalidad” de las críticas al Estado (aunque ello no significa en absoluto el fin de lo que Colin Campbell llama “la era de los gobiernos minimalistas”).

El discurso de la reforma ha atemperado el ataque al Estado per se y a su burocracia.⁸² También ha complementado el anterior énfasis en las dos “e” de la reforma, correspondientes a **economía** y **eficiencia** (lo que se conoce también como *value for money*), con un remarcado interés por una tercera y cuarta “e”, correspondientes a **efectividad** y **excelencia** en la prestación de servicios públicos. Estas dos últimas, vinculadas -especialmente la última- a la atención que viene recibiendo, ya desde mediados de los ochenta⁸³, la necesidad de satisfacer las necesidades del público “consumidor” de los servicios públicos y la cultura de excelencia que en los noventa se quiere desarrollar en el sector público.

El NPM en las versiones menos antiestadistas de los noventa, es considerado por lo general como el impulsor de un tipo de *management* público que estaría transformando un tipo ya agotado de

⁸² Al respecto, es muy ilustrativa una reciente publicación del Banco Mundial, titulada “Beyond the Washington Consensus: Institutions matter” (1998).

intervención estatal -costosa, inflexible, reactiva, de espaldas al mercado y que desconoce las necesidades reales de la comunidad-, hacia una matriz de intervención estratégica y anticipatoria que “cataliza” no sólo al sector público sino también a los otros sectores -privado y voluntario- y “potencia” las capacidades de los actores sociales, incluyendo a los empleados y destinatarios finales de los servicios públicos. De ahí que una de las denominaciones más de moda para este tipo de Estado, tal como ya lo hemos señalado, es la de *Enabling State* (Estado posibilitador o intermediador).

Esta posición es representada fundamentalmente por una coalición integrada por los analistas consultores⁸⁴ que asesoran a los gobiernos en materia de modernización administrativa y los organismos financieros internacionales como el BID y el BM. Los gobiernos nacionales, sujetos a los imperativos de reducir los déficits fiscales y buscar nuevas pautas de legitimidad para sus programas públicos, han venido apoyando dicha orientación y contribuyendo a su difusión.

El NPM, en esta versión menos antiestatista de los años 90, y más proclive a estudiar la importancia de los diseños institucionales, donde se le reconoce un rol trascendente a las capacidades estratégicas del centro⁸⁵, viene siendo propuesto como la única alternativa para hacer frente a la crisis del Estado de Bienestar (una vez roto el largo consenso de post-guerra). En esta nueva relación Estado-sociedad que surge de esta propuesta, el Estado ve reforzada su *statecraft* (capacidad de intervención estratégica para timonear el cambio social), al mismo tiempo que devuelve poder y energía a la sociedad civil para resolver sus problemas.

Desde esta perspectiva marcadamente optimista, el NPM estaría representando a grosso modo la progresiva adaptación de las instituciones públicas de gobierno a las necesidades de la sociedad moderna, a través de un proceso continuo de aprendizaje organizacional. La sociedad moderna, compleja, dinámica y diversa, para cumplir con sus necesidades, exige que los actores sociales sean coordinados y activados en complejas *networks* de arreglos sociales, políticos y administrativos. La función de los gobiernos en este contexto, es la de ejercer influencia en

83 Ver: OECD 1985

84 Entre otros: Rosabeth Moss Kanter, Peter Senge, Tom Peters, Robert Waterman, Nancy Austin.

85 Aunque como veremos, no queda muy claro cómo se la está reforzando.

dichos arreglos de manera de que logran sus metas, teniendo en cuenta que las condiciones para un “control central” -figura típica del viejo paradigma administrativo- ya no existen.

El NPM entendido en este contexto, va mucho más allá de ser un paquete de técnicas de *management* destinadas a reducir las demandas al Estado sobre recursos escasos e incrementar el *value for money* de los recursos utilizados (las conocidas dos “E” que significan economía y eficiencia). Sería en cambio, la substanciación profesional, la implementación concreta de la actividad responsable del gobierno por mejorar la conducción (veremos que el término en boga será “*governance*”) socio-política (desde una perspectiva más amplia de *macro-management*) y la suya propia (desde una perspectiva más reducida de *micro-management*).⁸⁶

Se comparta o no la afirmación de que el NPM es el instrumento para mejorar la capacidad de gobierno del Estado, es indudable de que el debate ha pasado de estar concentrado (como lo estaba hace algunos años atrás) en torno al “tamaño” del Estado -lo que no quiere decir que esta discusión haya desaparecido- a una discusión acerca del “rol” del gobierno y la identificación de sus funciones básicas, así como de la necesidad de “reinventar” su gerencia.

Es en ese sentido es que se deben interpretar las afirmaciones de Osborne y Gabler en su best-seller “*Reinventing Government*” (1992), cuando afirman que la llave de la reforma de Estado es el que éste pase a “timonear” y no a “remar. El libro de Osborne y Gaebler, tuvo tal repercusión, que pasó a ser la Biblia de la nueva filosofía de reforma, epitomizando el nuevo paradigma post-burocrático de los noventa. El paradigma post-burocrático, a diferencia del paradigma burocrático anterior pretende ser anticipatorio, estratégico, orientado a los resultados, basado en el liderazgo Ejecutivo, orientado al mercado, la satisfacción del cliente como prioridad, y fundamentalmente “empresarial” (Overman y.Boyd 1994).

La obra del periodista David Osborne y el *ex city manager* Ted Gaebler, está construida sobre una metodología de tipo *Best Practice Research* (muy común en la literatura del *pop management*), tomando docenas de casos ejemplarizantes extraídos de los gobiernos estatales y

⁸⁶ Sobre los conceptos de macro- y micro-management, ver: Eliassen and Kooiman (1993).

locales en los Estados Unidos. Es decir, selecciona historias de éxito (ocultando las de horror) en estos niveles del Estado, para inductivamente recomendar su aplicación al gobierno federal. Para sus críticos, esta metodología es representativa de la flaqueza teórica de las propuestas del tipo NPM, que suelen ignorar por completo las características específicas de los contextos nacionales. Compartimos este juicio.

A pesar de ello, encontró una audiencia muy receptiva no sólo a ese nivel, sino en el propio presidente Clinton, en su campaña para reformar el gobierno federal. Clinton creó una comisión de trabajo, la *National Performance Review*, encabezada por Al Gore, donde el tema de la “reinención” pasó a ser dominante, y cuando las 168 páginas del primer informe⁸⁷ fueron presentadas, la prensa especializada atribuyó su autoría al consultor David Osborne (Dubnick 1994).

Los “reinventores”, comparten las racionalizaciones desburocratizantes que hacían los defensores del Estado mínimo y de los partidarios de la desregulación en los ochenta (“*devolvers*” y “*deregulators*” en la jerga especializada norteamericana). Sin embargo, difieren con respecto a la misma filosofía de reforma para el gobierno. Los “reinventores”, si bien responden al mensaje de tener “un gobierno que trabaje mejor y que cueste menos, se oponen a una reducción en los programas centrales del gobierno, o a minar servicios esenciales (aunque de hecho esté ocurriendo, como lo señala Light (1999)), ya que son más confidentes en la habilidad del gobierno central y de los funcionarios públicos para resolver los problemas societales.

Los reinventores presentan su propuesta como la alternativa adecuada para el sector público, ya que no es de por sí antiestatista y está basada en una cultura de excelencia que imprime el nuevo espíritu empresarial que debe dominar tanto en el sector público como en el privado. Los principios de la reinención (o de la “cultura empresarial” que debe dominar en el sector público⁸⁸), como opuestos a los tradicionales principios burocráticos (o “cultura administrativa” -

87 En el informe: “Executive Office of the President, National Performance Review: From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less”, presentado en 1993.

88 No cito textualmente estos principios para no ser reiterativo, ya que sustancialmente son muy similares a los que he tomado al hacer referencia a las doctrinas del NPM.

léase *the old taken for granted*-) representan el fin del *Big Government* y el abandono de un estilo autoritario de gerencia, que dará lugar a un “potenciamiento” de las capacidades de los trabajadores y los clientes de los servicios (Osborne y Gaebler 1993).

Para ello se autorizó a las agencias a establecer sus propios programas de reclutamiento y examinación, sus propios programas para mejorar las performance individual, y sus propios sistemas de incentivos y recompensa a sus empleados (Rainey 1998). El vice presidente Al Gore siguió atentamente el desarrollo de estas propuestas y tuvo un rol muy activo en su implementación. Para darle mayor impulso a las propuestas, lanzó los Hammer Awards para aquellos “teams” experimentales (los famosos laboratorios de reinención) formados en agencias y unidades de línea, que lograron poner a los clientes primero, potencias a sus empleados y cortar la *red tape*⁸⁹. De esta manera, se probaban a pequeña escala (y con poco riesgo) innovaciones que, de ser exitosas, podían ser trasladadas a todas agencias. En Marzo de 1997, más de 100 laboratorios habían sido institucionalizados en sus agencias.

Tanto el modelo de laboratorios de reinención, al motivar a los niveles organizacionales más bajos a lanzar los cambios (contrastando así con los enfoques tradicionales de tipo top-down), como la entrega de los Hammer Awards, estuvieron destinados a jugaron un rol importante para elevar la alicaída moral de los empleados públicos. En cuanto al efecto de las reformas sobre los consumidores y público de los servicios, las agencias estatales comenzaron a recibir cientos de cartas de agradecimiento y en 1995 Gore reportó que el 90% de las agencias tenía confeccionados estándares de servicio (Paquin 1998).

Si bien estos principios son los mismos que hemos venido identificando como componentes esenciales del NPM, es claro que existe ahora un énfasis –por lo menos discursivo, lo que no deja de ser importante- en la confianza de las capacidades del gobierno y su burocracia para desburocratizar sus operaciones y combinar adecuadamente mecanismos de mercado y potenciación comunitaria, que no existía en la década pasada. Esto va más con el *Zeitgeist* de los noventa, donde se insiste más en el aspecto “participativo” de los empleados públicos y de la

⁸⁹ Estas entregas de premios fueron filmadas y proyectadas en cursos de entrenamiento.

ciudadanía, en el proceso de reforma. Este modelo se asemeja al ideal-tipo de Estado que Guy Peters denomina como “modelo participativo” (1996).

Ello explicaría en parte, la enorme popularidad del NPM en su moderna versión del *Reinventing Government*, a pesar de –en opinión de Dubnick- no tener la misma consistencia académica que las teorías de reforma que predominaron anteriormente, es decir, la de Estado mínimo en la administración Reagan y la de desregulación del gobierno, que tuvo sus adeptos entre académicos y líderes de administración pública representados en las comisiones de reforma presididas por Volcker en el año 1989.⁹⁰

Versiones como ésta del NPM, apoyadas en un discurso de potenciación de los empleados en los servicios públicos, así como de la sociedad civil en su conjunto, a través de una clara política de desburocratización y de devolución de funciones estatales, no sólo hacia el mercado, sino también hacia el sector voluntario, reflejan la inflexión ideológica de los 90's. Esta inflexión tiene que ver con una revalorización del rol del Estado, y la importancia del fortalecimiento de sus capacidades institucionales, que es concordante con el discurso de los líderes políticos que se afilian a una “tercera vía” (como el caso de la administración demócrata Clinton-Al Gore, el laborismo británico de Blair, o la social-democracia alemana con Schröder) y los informes que elaboran los organismos internacionales (OECD (1995; 1999); Banco Mundial (1997).

Este viraje político e ideológico tiene mucho que ver con la necesidad de hacer frente a una gama de problemas políticos y dilemas institucionales que las reformas administrativas de inspiración gerencialista de los años 80 iban arrojando a su paso. A saber:

- experiencias negativas derivadas del uso del “contrato” en la provisión de servicios públicos, que llevan a reconocer sus límites como instrumento de gobierno;
- el deterioro en la calidad de muchos servicios públicos y el reconocimiento de las marcadas insuficiencias en el desarrollo de instrumentos adecuados para medir la calidad (en productos de difícil definición), en un contexto signado por la programación por resultados;

- dificultades de los actores burocráticos y políticos para adaptarse a los nuevos y más complejos escenarios de “*accountability*” que vienen surgiendo, en un contexto de desburocratización de servicios y de rompimiento de antiguas estructuras ministeriales monolíticas, con el objetivo de aumentar la separación de los roles de contratante y proveedor;
- la incertidumbre en torno al futuro del Servicio Civil de carrera y los códigos de ética del servidor público, en un contexto signado, tanto por las críticas a la burocracias públicas (aunque ahora se hable de *empowerment*), como por las tendencias a su politización y de flexibilización de sus normas estatutarias.

Estas discusiones (entre otras), que en la práctica significaron fuertes cuestionamientos políticos al rumbo de las reformas, e idas y venidas en sus prácticas (Aucoin 1998), han ido dejando en evidencia, no sólo las limitaciones de las soluciones orientadas hacia una lógica de mercado, sino de la imposibilidad de despolitizar completamente la provisión de servicios públicos, aunque los gobiernos se esfuercen por transferirla a los otros sectores de la sociedad. En este sentido, las propuestas del NPM, al no abordar a fondo estos problemas, no parecen -más allá de algunos ejercicios retóricos como el de los *reinventers*- decir mucho respecto a la forma práctica en cómo incrementar las capacidades institucionales de los gobiernos para coordinar y dar coherencia a sus políticas públicas. Esto es un requisito indispensable para garantizar una provisión de servicios públicos, no sólo eficiente, sino también democrática, en un contexto de provisión cada vez más descentralizado y fragmentado. Esto, como veremos, será el núcleo central de los problemas de *governance*.

En América Latina en particular, esta discusión conducirá a toda una serie de reformas promovidas en la década de los 90 por los organismos de crédito multilaterales (BM; BID; FMI), conocidas como reformas de “segunda generación”. Una vez finalizadas las reformas de primera generación, orientadas a achicar el Estado y liberalizar la economía, se hizo evidente que quedaba pendiente el reforzamiento de las capacidades institucionales (Justicia, Administración Central, Bancos Centrales, etc.), a fin de coordinar y regular el nuevo escenario en el que se mueven los mercados (de capitales y de bienes y servicios). Como veremos más adelante, la

90 Según Dubnick (1994), tanto Savas, como mayor defensor de la privatización, como James Wilson, mayor defensor de la desregulación, son frecuentemente citados por Osborne y Gaebler. Ver: Savas (2000) y Wilson (1994).

Reforma de la Administración Central uruguaya que aquí se analiza, pertenece a esta segunda generación de reformas en América Latina, promovidas por los organismos multilaterales de crédito. Como veremos también, al abordar el estudio de esta reforma, pese a que la retórica de la reforma de Estado se ha vuelto menos antiestatista, y que se manifieste una preocupación por reforzar las capacidades de conducción del Estado, el formato de la reforma será, aunque gradual, de tipo NPM, y el éxito en reforzar las capacidades estatales se topa con los límites de una reforma gerencialista, con muy poca atención a los verdaderos problemas políticos de la administración pública uruguaya.

3.5. Conclusiones.

Hemos visto que el NPM, a partir de los años 80, aparece como un nuevo paradigma de gerencia para el sector público, rompiendo definitivamente con la APT. Al repasar sus doctrinas (que como hemos venido señalando, significan un radical cuestionamiento a los principios administrativos welfaristas), es posible reconocer un profundo replanteo en las relaciones Estado y Sociedad, lo que justifica el entendimiento del nuevo paradigma –a diferencia de reformas administrativas anteriores- como una verdadera reforma de Estado. Su internacionalización, a pesar de las diferencias de estilo a nivel nacional que le imprimen su sello propio a la reforma, y su durabilidad a lo largo de dos décadas, permiten hablar en estos términos, de un cambio de paradigma y no de una reforma pasajera o local.

Siguiendo una línea característica de las estrategias de reforma administrativa anteriores, esta reforma se justifica políticamente, como cuestión técnica separada de la política (es más, se reclama con firmeza volver a la separación propuesta por la clásica APT) y basada en doctrinas que han “comprobado” ser (en cualquier lugar de la administración, y para todo tipo de política), más adecuadas que las anteriores. Ahora bien, el hecho de que el NPM venga acompañado al mismo tiempo, de las prescripciones de la *Public Choice*, evidencia con claridad una concepción política determinada que está atrás de esta teoría de gerencia para el sector público. La reforma sirve a los objetivos políticos de reducir la influencia estatal en la sociedad e introducir

mecanismos y lógicas de mercado en el sector público. Esto es una forma de retomar el control sobre la burocracia pública, la que paralelamente al desarrollo de los Estados de Bienestar, habrían ganado demasiado terreno, conduciendo a un incremento injustificado del gasto público y a una provisión de servicios públicos alejada de las necesidades de los clientes de los mismos.

Sin renunciar a este propósito político, los propulsores del nuevo paradigma han puesto en la última década mayor énfasis en lograr una mejor complementación entre los mecanismos de mercado y las otras lógicas de conducción social. De esta manera se ha venido indicando la necesidad de no vaciar al Estado *–hollow the State out–* haciéndolo perder toda capacidad institucional para intervenir en la sociedad. En ese sentido, se está revalorizando el rol de la maquinaria central de gobierno, como garantía indispensable para mantener ciertos estándares de calidad de los servicios y mantener cierta coherencia en los programas públicos, en el cada vez más complejo y fragmentado contexto de provisión de servicios públicos. Al mismo tiempo, se viene promoviendo un modelo de Estado-Sociedad más participativo, ya sea estimulando el compromiso institucional de los empleados de los servicios con sus organizaciones, requiriendo la activa participación de los clientes de los servicios, o promoviendo la intervención de las organizaciones voluntarias de la Sociedad Civil en las redes de provisión de servicios públicos.

A pesar de ello, tal como lo esbozamos al final de este capítulo, y tal como lo trataremos de analizar con más detalle en los siguientes, las tendencias al cambio que ha venido promoviendo el NPM, no son fácilmente reconciliables con la percibida necesidad de reforzar las capacidades institucionales del Estado (lo que no quiere decir que no lo puedan llegar a ser). Asimismo, el grado de participación y colaboración que se consiga por parte de los funcionarios públicos, dependerá en buena medida del reestablecimiento de una relación de confianza entre políticos y burócratas, proceso que todavía no es percible generalizadamente. De igual manera, la promoción de una administración pública más descentralizada, más autónoma y más abierta a la ciudadanía (si no queremos reducir a esta a meros “clientes”), exige como contraparte, tener líneas muy claras de *accountability*, de forma de no alentar comportamientos ilegítimos en la administración, y evitar el peligro de que no haya responsables políticos en caso de mala administración. Las señales en ese sentido son, por lo menos, confusas. Como se verá en el caso

uruguayo, más que confusas, las señales son desalentadoras en lo que respecta a la capacidad estatal de conducción y al futuro de su Servicio Civil.

Capítulo 4: Reexamen crítico del NPM

Como producto de la progresiva incorporación del NPM, a dos décadas de su aparición, es posible observar en la actualidad un sector público mucho más heterogéneo y complejo. Si bien – como ya lo hemos afirmado- el gasto público de los países de la OECD se ha mantenido, las formas de provisión de servicios públicos muestran una diversidad muy fuerte y el sector público en consecuencia aparece más dividido, más desagregado, más distante (en el sentido de que la implementación está siendo transferida cada vez más a agentes no-estatales) (Wright 1997), y con un lenguaje mucho más “empresarial” (“*businessification of the language*”, en términos de Pollit (1998)).

Así como en su momento, cuando se hablaba de la administración pública, se pensaba automáticamente en un sector público con las características organizativas definidas por Max Weber (aunque no fuesen compartidas por todas las organizaciones), hoy día al decir “organización”, en cualquier sector de la sociedad, el concepto remite automáticamente a términos tales como: presupuesto en base a resultados, indicadores de performance, separación de roles entre proveedores y compradores, y un imaginario signado por una red de contratos (Dunleavy y Hood 1995).

Un aspecto que resulta clave en este proceso, y que es visto como una superación muy importante con respecto al paradigma anterior, es el desarrollo tanto en el sector público como en el privado, de la capacidad organizacional para formular objetivos con claridad, operacionalizarlos, implementar los planes destinados a conseguir esos objetivos, evaluar los resultados, y reconsiderar los objetivos en base a un proceso de *feedback* que se desprende de las evaluaciones realizadas. Sin la evaluación, el proceso está incompleto, y justamente eso era lo que se señalaba como una falla importante del sector público.

Sin embargo, paradójicamente a pesar de la insistencia casi teológica que el NPM pone en la evaluación de la actividad gerencial, no hay adecuadas evaluaciones sistemáticas y comprensivas acerca de los resultados que vienen arrojando estos procesos de modernización administrativa

(Wright 1997; Pollit 1998; Aucoin 1998). En la literatura que trata este tema, aparece con frecuencia la referencia a Pollit (1995;1998) y sus críticas a los serios problemas metodológicos que aparecen en estas evaluaciones y que limitan su utilidad. Estos problemas se derivan de la falta de casos realmente “comparables” que permitan establecer el tenor del cambio, o de la incapacidad para atender las consecuencias no queridas de las reformas (por ej., la insistencia en la eficiencia económica, a costa de la calidad del servicio) (Pollit 1998). Parecería que, tal como lo afirma Pollit (1995), los reformadores hacen de la evaluación una cuestión de fe, más que una cuestión clínica, suponiendo que sus reformas de inspiración gerencial y según las líneas de la lógica empresarial, producen los resultados esperados.

Los defensores del paradigma insisten en resaltar sus ventajas y logros, y en muchos casos tienen razones fuertes para hacerlo. En materia presupuestaria, resaltan el orden y la transparencia que se ha ganado en el manejo de los recursos públicos, atado a un sistema de presupuestación por resultados de la gestión. Se insiste también en las ventajas organizativas y financieras, que se derivan de un Estado concentrado a sus funciones básicas (de formulación de políticas, control y regulación), despojándose de las tareas asociadas a la provisión de servicios. Se elogia asimismo, la multiplicación de indicadores de performance, como instrumento que brinda información a los representantes políticos y los ciudadanos, y que permite iniciar el proceso de evaluación de la gestión pública, asociado a la introducción de un sistema de incentivos. Con esto se abriría la posibilidad de reforzar una cultura de responsabilidad en la gestión pública.

No obstante, en muchos casos, tal como lo indican algunas lecciones de la experiencia, junto a las historias de éxito, han aparecido también, sobre todo en actividades no mecanizadas de la administración pública, experiencias negativas que se derivan de la incorporación de los principios gerenciales del NPM (Peters y Savoie 1994). Obviamente estas historias no reciben la promoción de las otras, salvo cuando se transforman –como ha ocurrido muchas veces- en fiascos y escándalos políticos que han trascendido a la opinión pública.

Justamente, debido a las dificultades que existen para realizar evaluaciones comprensivas serias, parece más atinado mostrar, a través de ejemplos derivados de experiencias pasadas, las limitaciones del paradigma, más que adoptar una postura de rechazo o de defensa a ultranza del

NPM. Mostrar los límites del paradigma, no significa rechazar de plano sus propuestas, sino advertir, como lo hace Hood (1991), acerca de su restringida capacidad para ser la solución “universal” a los problemas del sector público. Por otra parte, si se adoptara una actitud de rechazo total, cabría preguntarse porqué los gobiernos electos recientemente, en su mayoría no conservadores, no parecen querer dar marcha atrás –aunque apliquen correcciones- a la mayoría de las reformas managerialistas iniciadas en la década de los años 80.

En este capítulo, en primer lugar, revisaremos algunas de los cuestionamientos más serios formulados a los fundamentos teóricos del paradigma, refutando su pretensión de universalidad, sus dificultades para armonizar prescripciones contradictorias provenientes de las raíces teóricas que lo alimentan, así como su entendimiento erróneamente generalizador de lo que es el comportamiento burocrático. Esto nos ayudará a entender lo que veremos en segundo lugar, es decir, los límites prácticos que aparecen cuando sus principios son instrumentados en las distintas realidades administrativas nacionales. Es así, que revisaremos los argumentos que advierten las limitaciones prácticas del uso de los contratos en la provisión de servicios públicos; las dificultades concretas que se presentan en el proceso de evaluación de servicios públicos que involucren actividades complejas y políticamente sensibles; la necesidad de avanzar en el entendimiento y clarificación de las formas de *accountability* que están presentes hoy día en el sector público; y por último, los peligros y desafíos que el nuevo paradigma representa para la institución del Servicio Civil y su tradicional sistema de méritos.

4.1. Los límites teóricos del NPM.

4.1.1. La crítica de Hood a su pretensión de “universalidad”

Hood ha criticado de forma brillante la pretensión teórica de “universalidad” del NPM, afirmando que estaría basado en los mismos dudosos pilares fundacionales –aunque

reinterpretados- de la Administración Pública “progresivista” (debido a su raíz en el *progressivism* norteamericano, a saber: la creencia de que es posible establecer una clara separación entre política y administración, la que tiene su contracara en la pretensión de establecer principios “universales” sobre los que se puede organizar la gerencia (tanto pública como privada).

Esto, más allá de ser un descrédito para el NPM, es una advertencia a quienes pretenden hacer de esta teoría, una verdad fundada en los métodos de verificación científicos, así como una cuestión de sentido común, y de esta manera situar a quienes advierten sobre los riesgos de adoptar soluciones simplistas para los males del sector público, como mentes retrógradas sin visión para los desafíos del presente. Más bien, se pretende advertir sobre los riesgos de caer en utopías “gerencialistas” que no reconocen las limitaciones que tienen los paradigmas administrativos (y me refiero con ello también al viejo paradigma weberiano-wilsoniano), como modelos racionalistas que difícilmente puedan dar cuenta de la complejidad de las realidades administrativas (Jordan 1995).

Hood (1991) comienza su análisis del NPM repasando sus componentes doctrinales (ya citados en el capítulo anterior). Coincidiendo con Aucoin (1990), las ve como el matrimonio de la *Public Choice*, con su insistencia en las ideas de competencia, libertad de elección del usuario, transparencia y estructuras que proveen incentivos a la eficiencia (versus las ideas tradicionales burocrático-militares sobre lo que es la buena administración y su énfasis en las jerarquías), y el managerialismo empresarial en el sector público, con sus ideas del *management* de tipo profesional (recordar el modelo citado por Mayntz (1985)) y sus ideas de poder discrecional con el fin de conseguir resultados y el desarrollo de una cultura acorde, sumado a un énfasis en la evaluación por resultados (versus el énfasis tradicional por las estructuras y los procesos y el control de inputs).

Para el autor, la idea de universalidad de este diseño está basada, por un lado, en su pretensión de aplicabilidad general y su neutralidad política. La aplicabilidad general estaría dada, como en toda corriente proveniente del *managerialism*, por su capacidad de resolver los males gerenciales en contextos y organizaciones distintas (público y privado, agencias de línea o reguladoras), en

campos de políticas distintos (salud, educación, seguridad pública), para distintos niveles de gobierno (nacional y local) y en distintos países (administraciones con distintas tradiciones estatales, en países en vía de desarrollo o industrializados).

Por otro lado, la universalidad pretendida tiene que ver también, con la idea de neutralidad política, que le permitiría perseguir distintos valores efectivamente y sentar distintas prioridades políticas, sin tener que rescribir su programa básico. En ese sentido, no sería distinta a la APT y su pretensión de ser un instrumento neutral para realizar todo tipo de fines políticos (tal como lo hemos visto en el primer capítulo).

Hood argumenta que esta pretensión de universalidad es absurda, ya que es imposible establecer un diseño organizativo que tenga la capacidad de perseguir al mismo tiempo los tres sets de valores nucleares de la gerencia pública, a saber:

1. *sigma-type values* (aquellos que tienden a mantener una organización delgada y concentrada sólo en lo esencial, valores típicos de la empresa);
2. *theta-type values* (aquellos que mantienen una organización disciplinada, honesta y justa, y prevenir al mismo tiempo el abuso de autoridad, valores típicos de la organización militar);
3. *lambda-type values* (aquellos que mantienen la organización robusta estable y confiable, valores típicos de la organización eclesiástica).⁹¹

(Hood 1991, pp.12-14)

Si se quiere privilegiar valores del tipo *sigma*, la organización deberá definir con claridad pocos objetivos (sencillos, medibles y que no sean incompatibles, lo que no siempre es posible en el sector público (Self 1977)), y poner énfasis en el logro eficiente de resultados y evaluación de los mismos. Deberán definirse las tareas en cada unidad de la organización (cada uno a lo suyo) y separarse las tareas de planificación y formulación de objetivos de las de implementación. Este

⁹¹ Esta es una reelaboración de la crítica de Simon a los proverbios administrativos. Aquí, en lugar de venir en pares, vienen de a tres.

modelo es claramente el que propone el NPM, con un referente a las modernas empresas privadas.

Si en cambio, se quiere privilegiar el tipo de valores *theta*, la organización deberá efectuar periódicamente reportes públicos, deberá contar con oficinas y cuerpos de contralor, sistemas de escrutinio independientes (auditorias y tribunales de cuentas), y socializar a los empleados públicos en una cultura de servicio público. El éxito se mide en términos de rectitud, seguimiento de reglas, y el fracaso es medido en términos de malversación. Conceptos centrales aquí, son los de brindar garantías al administrador y al administrado –propias del Estado de Derecho- y los de *accountability* (política, legal, financiera y gerencial). El énfasis está más en el control procedimental que en el de resultados. Este modelo es el de la APT, con un claro referente al tipo de organización militar.

Pero si se quiere privilegiar el tipo de valores *lambda*, la organización debe evitar las quiebras institucionales y saber adaptarse rápidamente a las posibles crisis. La confiabilidad es central, así como la continuidad de las operaciones. Debe poseer sistemas de resguardo que dupliquen su capacidad operativa normal (principio de redundancia), mantener unidades autónomas para evitar errores en común –tanto en términos técnicos como de trabajo grupal- (principio de la diversidad), así como el uso de material abundante que garantice la robustez de la organización. También es necesario contar con objetivos múltiples y no únicos, una estructura de gerencia de personal que promueve la cohesión y no castiga ideas no ortodoxas, así como una estructura de trabajo que promueve el pensamiento sistémico y no la compartimentalización. La APT ha tenido algunas de estas características, propias también de instituciones como la iglesia, pero también es posible encontrar algunas de estas ideas en modernas técnicas de gerencia como el TQM y en complejos constructos referidos a la moderna teoría de sistemas.

Es evidente que estos tres sets de valores administrativos, se suelen superponer. La corrupción genera gasto y suele llevar a catástrofes. Como el mismo Hood señala, frugalidad, rectitud y *resilience* pueden llegar a satisfacerse en un diseño institucional en ciertos contextos. Sin embargo, es más probable que se pueda satisfacer dos de estos sets de valores al mismo tiempo, pero es muy difícil que en un mismo diseño se suelen satisfacer los tres a la vez. Por ejemplo, si

se quiere priorizar el ahorro de costos y se diseña una organización para ello, esto podría limitar la capacidad para fortalecer la honestidad (no se insistirá en el control de inputs y de procedimientos), así como la seguridad y continuidad de la organización (no se insistirá en el establecimiento de objetivos múltiples, por ejemplo).

Lo más interesante de esta crítica, es que no se dirige contra una supuesta tendencia ideológica del NPM, como vehículo de una coalición managerialista (de consultores, escuelas de comercio, técnicos y políticos pertenecientes a las estructuras Ejecutivas centrales de control), que estaría atentando contra la coalición favorable al Estado de Bienestar tradicional (funcionarios públicos de carrera, profesionales y beneficiarios de los servicios de bienestar). Hood afirma que si bien esto es motivo de discusión, estas críticas pueden llegar a ser injustas en aquellos casos particulares en que se han puesto en práctica remedios para evitar injusticias y atropellos evidentes (tales como establecer indicadores de performance más justos, establecer en los contratos garantías de acceso igualitario en los servicios de bienestar, potenciación de los consumidores a través de sistemas de participación directa, reestablecimiento de garantías mínimas en un empleo público más flexibilizado, etc.).

En cambio, la crítica se dirige contra la pretensión de ser el diseño más apropiado para toda organización pública, sin haberse testado adecuadamente en qué medida este diseño, que privilegia la introducción de técnicas de mercado, la corporativización de las estructuras públicas y la orientación a los resultados, puede asegurar al mismo tiempo valores tradicionales de la Administración Pública que no pueden ser dejados de lado.

Esta crítica, así como la crítica de Pollit al “managerialismo”, tiene el gran mérito de plantear adecuadamente la complejidad de la administración pública, como práctica y como disciplina académica, ya que nos recuerda los orígenes políticos y legales de la misma, y la insuficiencia de una visión excesivamente gerencialista (tal como lo he tratado de hacer en el Cap.I). La cuestión sobre qué diseño administrativo (gerencial) es más apropiado, dependerá siempre de una decisión política acerca del tipo de valores administrativos que se quiera privilegiar en un momento dado y para una actividad determinada. Nos recuerda también, tal como lo hizo Simon

en su momento, que ello esta privilegización se hace siempre, sacrificando la maximización de algún otro set de valores.

4.1.2. La crítica de Aucoin a la coherencia de sus proposiciones

Otras de las revisiones críticas más brillantes, advierte acerca de los problemas de coherencia en los objetivos de las reformas impulsadas por el NPM. Como ya lo hemos señalado en el capítulo anterior, Aucoin (1990) analiza las dos fuentes teóricas de donde emanan las ideas que convergen en el NPM, a saber: el *culture management* y la *Public Choice*. Este autor, observa que este matrimonio de ideas, arroja paradojas y tensiones que surgen de la dificultad de tener que interpretar simultáneamente las prescripciones derivadas de ambas fuentes teóricas, ya que éstas no comparten necesariamente una misma idea de lo que debe ser la gerencia pública.

Según Aucoin, ambas escuelas parten de diagnósticos distintos acerca de los problemas del sector público. Por un lado, para la *Public Choice*, es necesario disminuir el poder de la burocracia, lo que debe ser resuelto a través medidas que los representantes electos deben tomar para domar a esa burocracia. Puede ser vía una mayor concentración de poder en los representantes electos, acompañada con un grado adecuado de nombramientos de asesores políticos de confianza, nombramientos políticos a nivel de línea, u otorgando mayor atención política al personal de carrera mismo. En cambio, para el *managerialism*, el problema radica en el exceso de normas y reglamentos que maniatan a los burócratas. La solución es entonces, liberarlos de esas cadenas.

Esta diferencia en los diagnósticos, conduce a su vez a que ambas escuelas tengan percepciones opuestas con respecto a algunos problemas clásicos en el sector público.

Por ejemplo, en sistemas políticos que han asumido ambos enfoques, los burócratas son percibidos al mismo tiempo como problema y solución, dando lugar a una virtual “esquizofrenia organizacional”. Esto (junto a los *cutbacks* que se han venido efectuando) ha producido una baja de moral en el servicio público en la década de los ochenta y comienzos de los noventa (Peters y

Savoie 1994), que se ha venido tratando de revertir en los últimos años (tal como lo hemos señalado al tratar el NPM en los noventa).

Otro ejemplo es que ambas escuelas tienen distintos enfoques respecto al continuo política-administración. La *Public Choice* otorga preeminencia a los representantes políticos electos en el gobierno y no admite la separación política-administración, sosteniendo que la dimensión política del proceso de toma de decisiones penetra la administración igual que la política. Los altos cargos ejecutivos electos cumplen roles de “*managers*” al tiempo que los gerentes de todos los niveles de la administración –sean de carrera o no- deben funcionar como agentes de los políticos. Por lo tanto, lo político permea tanto la formulación como la implementación de políticas. El *management*, por su parte, reafirma con fuerza la dicotomía. El área reservada a la política –el establecimiento de misiones y objetivos- queda reducida a un pequeño núcleo y los *managers* de línea deben tener autonomía para decidir todo lo demás. Los más altos cargos políticos deben establecer las grandes líneas estratégicas y dejar a los cuadros gerenciales la implementación de las mismas. A lo sumo se admite un “monitoreo” que establezca que no existieron desvíos de los valores y principios básicos.

La existencia de estos dos enfoques, si bien no es novedosa, es su prevaencia simultánea la que genera confusión e incertidumbre en la Administración Pública, como lo veremos más adelante, al analizar los problemas que surgen al instrumentar la agencificación de los servicios públicos.

Lo mismo ocurre con el dilema representación/*responsiveness*. Según la *Public Choice* la preeminencia de los representantes electos sobre la burocracia de carrera privilegia los más amplios intereses de la sociedad por sobre los de los grupos de presión particulares. Esta escuela de pensamiento se opone a toda forma de “corporativismo” (sobre todo el de las coaliciones de bienestar, lo que –como vimos- fue una postura típica de los enfoques ochentistas del NPM).

Para los impulsores del *management*, en cambio, la cuestión de la *responsiveness* y la cercanía de los burócratas respecto de los clientes-consumidores-ciudadanos, es lo central. Y la práctica

de la consulta y las comunicaciones externas para gestionar el medioambiente organizacional se ha generalizado. El funcionario debe apelar al sentido común para satisfacer las demandas de la clientela y no cobijarse detrás de normas y reglamentos (esto se ve muy claramente en las propuestas desburocratizadoras de los *reinventers* en USA).

Aquí también se estaría sometiendo a los burócratas al fuego cruzado de demandas provenientes de prescripciones distintas. Por lo general, los burócratas no están en condiciones de definir libremente –como en el sector privado- cuál será su producto y su cliente, ya que esto viene definido por los lineamientos de política pública de los legisladores y de sus jefes ejecutivos. Por lo tanto, corren el riesgo de o bien ser imputados como no respondiendo a las demandas de sus clientes, o bien de estar capturados por los mismos.

Estas paradojas que provienen de las distintas prescripciones de ambas escuelas de pensamiento, resultan en definitiva en principios de diseño organizacional y estilos de *management* que pujan en direcciones opuestas. Mientras que la *Public Choice* promueve la centralización, la coordinación y la delegación, la escuela managerialista promueve la descentralización, la desregulación y la delegación.

Como muy bien lo identificó Aucoin, lo que está en juego es el grado en que cada organización de gobierno es designada, de modo que se acerque más a uno u otro extremo del continuo centralización/descentralización; coordinación/desregulación; y control/delegación.

Lo particular de esta era de reformas signadas por el NPM, es que se promueven movimientos simultáneos en las dos direcciones contrarias de cada continuo. Esto, o bien produce las mencionadas esquizofrenias organizacionales, o bien, exigen un análisis cuidadoso en cada uno de estos tres continuos, de qué aspectos de la organización se moverán en un sentido y cuáles en el sentido contrario, según las circunstancias del caso.

Aucoin brinda ejemplos prácticos de este tipo de movimientos en distintos casos nacionales, pero en todos los casos quedan más preguntas abiertas que soluciones simples. Parecería que las Administraciones Públicas podrían con algún éxito centralizar selectivamente ciertas tareas

(como las de determinación de asignaciones presupuestarias) y descentralizar otras (como las de *management* financiero), si previamente su cúpula política ha decidido con claridad cuáles son sus prioridades (que deberán ser pocas y precisas) y da señales claras a la burocracia.

Con respecto a los continuos coordinación/desregulación y control/delegación, éstos se manifiestan como muy complejos. En el continuo coordinación/desregulación, últimamente han habido movimientos en los dos sentidos. Los esfuerzos de coordinación se han multiplicado como consecuencia de la creciente fragmentación del aparato ejecutivo y del sector público en general (todos los días aparecen nuevas agencias públicas y organizaciones paragubernamentales), vía la creación de Superministerios, comités de coordinación a nivel de gabinete y agencias de coordinación de políticas públicas. Pero han resultado poco eficaces, cuando han operado sin mecanismos de apoyo con autoridad central y con estrategias claras. Parecería que la coordinación ha sido más exitosa en áreas presupuestales (prioridad de achicar los déficits fiscales) que en otras⁹².

En cambio, parecería que el péndulo se ha movido más hacia la desregulación del *management*, tanto financiero como de personal, otorgándole a los *managers* más libertad en el uso de esos recursos, con el objetivo de quitarles las trabas regulatorias para que sus organizaciones sean más eficientes y efectivas. Sin embargo, las autoridades ejecutivas comienzan a demandar nuevas regulaciones o reregulaciones en aquellos casos en que no están conformes con los resultados obtenidos por los *managers*.

También han habido movimientos en ambos sentidos en el continuo control/delegación. Con el objetivo de cambiar la dirección política del gobierno, muchos sistemas políticos han incrementado el grado de politización de sus administraciones, con el objetivo de asegurarse la

92 La prueba está en la disolución o vaciamiento institucional de algunas oficinas centrales de asesoramiento y coordinación, creadas en los setentas, e integradas por personal de carrera y personal contratado por fuera de la carrera administrativa. Estas agencias tenían tanto una función de análisis y coordinación de políticas públicas, como de análisis y elaboración de presupuesto. Tal es el caso de la OMB en los Estados Unidos y el del CPRS en Gran Bretaña. Luego en los ochenta, cuando el gobierno trasladó su interés desde el análisis de las políticas públicas, hacia el control del gasto, estos organismos o bien pierden su personal y capacidades relativas al análisis de política (como es el caso de la OMB, que se transforma en la práctica en una OB), o son sustituidos por unidades más pequeñas, más identificadas con el gobierno de turno, tal como ocurrió con la disolución del CPRS y su sustitución por la Efficiency Unit (más adelante Policy Unit).

obediencia de sus burocracias. Al mismo tiempo, con el objetivo de cambiar la forma en la que los *managers* trabajan, han delegado mayor autoridad a cierto tipo de agencias (y a sus jefes). La complejidad del asunto radica en que se deben evitar las consecuencias negativas de la fragmentación, sin hacer perder independencia a las agencias y sus *managers*, lo que implicaría contar con un afinado sistema de redes interorganizacionales a alto nivel, que pocas administraciones poseen.

En definitiva, el énfasis que el NPM pone en un nuevo diseño organizacional, acarrea una serie de dificultades a la hora de su puesta en práctica. En parte esto se debe a que sus premisas provienen de dos teorías con distintas visiones y concepciones de cuáles son los problemas de la Administración Pública y cuáles son sus soluciones, una más inclinada a reestablecer la supremacía (supuestamente perdida en las administraciones de bienestar) de la política sobre la burocracia, y otra más inclinada a aplicar las modernas técnicas de *management* empresarial basadas en estructuras organizacionales pequeñas, flexibles y cercanas al cliente.

Pero en parte es también la vieja historia de las reformas administrativas acuñadas en un manto “cientificista” que desconoce la complejidad de la realidad administrativa pública, espacio donde se juegan relaciones esencialmente políticas y que deben ser tratadas como tales. Aunque se trate de ignorar la naturaleza política de la administración pública, separando la provisión directa de servicios (como actividad de management y no de policy), de las estructuras ministeriales, los callejones sin salida que suelen aparecer (y que veremos a continuación al tratar temas tales como los límites de las formas contractuales, o las deficiencias de la *accountability* política), muestran la futilidad del intento de “higienizar” la administración de contaminaciones políticas indeseadas.

La propuesta es entonces, repasar con un poco más de detalle algunos de los problemas más significativos que vienen observándose como consecuencia de la implementación de las doctrinas del NPM, y que van dejando en evidencia el carácter político (y no de sentido común, o técnico valorativamente neutral) de las reformas. En la mayoría de las ocasiones veremos que los

problemas de *micro-management*, en realidad terminan siendo discusiones acerca de qué valores administrativos se quieren privilegiar (controles legales, eficiencia, *responsiveness* política, flexibilidad organizacional, cercanía con el cliente, calidad de servicio, potenciación del empleado), y cuando hablamos de valores administrativos no debemos olvidar que éstos en última instancia, vienen cargados de valores políticos (equidad, justicia, acceso democrático a los servicios, derecho a participación en las decisiones colectivas, etc.) que les dan su sentido último.

4.1.3. *Dunleavy: La racionalidad del burócrata, pero de ¿qué burócrata?*

Dunleavy, en su libro “*Democracy, Bureaucracy and Public Choice*” (1991), critica algunos postulados de la escuela de la *Public Choice*, fundamentalmente a través de las influyentes obras de Downs (la pluralista “*Inside Bureaucracy*” (1967)) y Niskanen (el texto inscripto en el pensamiento *New Right* “*Representative Government*” (1971)).⁹³

La obra de Niskanen es la que mejor representaría, según Dunleavy, el espíritu de la escuela de la *Public Choice* y su crítica a las burocracias estatales. Niskanen trata de mostrar porqué los burócratas persiguen su propio interés o pueden imponer su concepción del interés público, mientras que los representantes políticos electos sólo tienen una capacidad mínima de dirigir a esas burocracias. No extraña la atracción que su obra despertó en los políticos deseosos de reducir el gasto público y de controlar a los burócratas “maximizadores de presupuesto”.

Si bien es un libro escrito para los Estados Unidos, en Gran Bretaña, a través de la serie televisiva de la BBC “*Yes Minister*”, alcanzó una popularidad enorme, más allá de los círculos políticos. La disputa norteamericana entre burócratas y legisladores, se tradujo en el contexto británico en una lucha entre los burócratas y los Ministros (aunque hoy día los miembros del Parlamento británico han ganado terreno en estas discusiones presupuestales).

⁹³ Dunleavy no incluye al que algunos consideran como el primer representante de la discusión sobre la burocracia en términos económicos, von Mises con su obra “*Bureaucracy*”, del año 1944, debido a que no se inscribiría en la *Public Choice*, así como tampoco incluye a Tullocks con su “*The Politics of Bureaucracy*” del año 1965, porque –según el mismo Niskanen– no se ocupa de la discusión en términos de economía.

La idea de Niskanen es que en el Estado Administrativo, los burócratas tenían demasiado poder y a través de la maximización de su presupuesto, incrementaron notablemente su status, su seguridad en el empleo, su discrecionalidad y sus mecanismos clientelísticos. Las agencias del Ejecutivo se volvieron incontrolables para sus sponsors (los legisladores y jefes Ejecutivos), incrementaron excesivamente sus límites presupuestarios y produjeron una sobreoferta de sus servicios (ya que no pagaban por los mismos, a diferencia de lo que lo haría una compañía privada). La privatización de esas agencias forzaría la competencia para ganar el favor de sus empleadores, daría a los políticos más información sobre costos, y rompería la actitud defensiva al cambio de los sindicatos monopólicos.

Sin embargo, Dunleavy señala que con este modelo de Niskanen, no se da cuenta de la aceptación del “*Senior Civil Service*” británico, a los profundos cambios organizacionales introducidos en esa administración pública, a saber: desregulación, privatización –también mediante los mecanismos de *contracting-out* o licitaciones forzadas- y desinstitucionalización a través de la reducción de las organizaciones de gran escala intensivas en el uso de fuerza de trabajo formal.

Dunleavy ofrece un modelo de interpretación alternativo para explicar las tendencias actuales de reforma administrativa, reconstruyendo el modelo de la *Public Choice*, aunque sin rechazarlo por completo. El autor, no tiene problema en aceptar la premisa del burócrata como actor racional y egoísta, aunque evita algunas premisas restrictivas de la *New Right*, tales como: a) que todos los burócratas son asimilados a un paradigma de burocracia de línea; b) que a través del mecanismo de maximización del presupuesto se pueda dar cuenta una gama –en su criterio- demasiado amplia de incentivos de la burocracia (salario, poder, prestigios, seguridad de empleo, clientelismo); c) una imagen demasiado homogénea del comportamiento de los burócratas, que no toma en cuenta las variaciones en los objetivos y las estrategias según las distintas posiciones que ocupen en la jerarquía (lo que Dunleavy llama “agregación heroica”).

El burócrata racional no tiene casi incentivos para incorporarse a formas de acción colectiva tales como la lucha por la maximización de presupuesto, con el objetivo de mejorar su bienestar. La situación es mucho más compleja que lo que parece, ya que las estrategias de los burócratas

dependerán de su rango en la jerarquía (altos, medianos o bajos), el tipo de servicio (prestacional, regulatorio, de transferencia o de control) y el tipo de presupuesto (central, bureau, programas o superprogramas).

Las diferencias pueden llevar a situaciones paradójicas para los altos burócratas interesados por aumentar su presupuesto, ya que a pesar de tener más influencia, por un lado, no suelen perseguir tanto objetivos financieros inmediatos, y por otro lado, puede significar para ellos un alto costo representado por el tener que justificar el aumento (vía informes detallados). Según Dunleavy, sería más racional para estos altos burócratas, perseguir beneficios relacionados a su trabajo (*work-related utilities*).

El modelo de Dunleavy, conocido como “*bureau-shaping model*”, hace referencia a las estrategias de estos burócratas, relacionadas a transformar a sus puestos de trabajo, en una suerte de staff innovativo con fuerte discrecionalidad gerencial, con alto status y fuertes contactos políticos, en lugar de la tradicional atmósfera corporativa caracterizada por el deber y el conflicto. En cambio, la premisa clásica de Niskanen (con la que trabaja la *Public Choice*), correspondería más a aquellos trabajadores de línea en agencias donde predomina el trabajo manual, para los que los costos de la acción colectiva no serían tan altos.

Las estrategias de reforma que Dunleavy anticipó en su modelo, corresponden perfectamente a muchas de las reorganizaciones administrativas inspiradas en el NPM. No es de extrañar entonces, la aceptación del programa de agencificación seguido por los *Next Steps* en muchos funcionarios en el alto Servicio Civil británico (por lo menos los tres primeros escalones de la jerarquía), ya que ello les permite seguir trabajando en los Departamentos centrales, concentrados en el análisis político, controlando a distancia el trabajo de implementación de las políticas y provisión de servicios, el que se sacaron de encima derivándolo a las agencias semi-independientes, o privatizándolo. Sin embargo, aún perteneciendo al alto Servicio Civil, y aún quedando en Departamentos centrales, muchos otros *senior civil servants* no lo vieron así, ya sea porque se resistieron a perder el monopolio del asesoramiento político, o simplemente porque no encajaban en los planes del gobierno para el Servicio Civil. Muchos de estos funcionarios, fueron apartados de la función pública o se retiraron voluntariamente, ya que a pesar de que pudieran

seguir realizando funciones de asesoramiento político, no estaban dispuestos a aceptar la introducción de una línea más gerencialista y un control político más abierto sobre sus designaciones (tendencias que, como veremos más adelante, significaron una significativa pérdida de autonomía para la institución)⁹⁴.

La trascendencia de un análisis como el de Dunleavy es fundamental, ya que significa una clara advertencia a realizar diagnósticos generalizantes para toda la administración pública, así como la adopción de recetas gerencialistas del mismo tipo, complementando así, las críticas de Hood a la pretendida universalidad del NPM. La administración pública es en cambio, un complejo y heterogéneo subsistema, que no admite análisis simplistas, sea de corte economicista o administrativista.

4.2. Algunas lecciones de la experiencia

4.2.1. *Los límites de gobernar por “contrato”*

Como consecuencia de la implementación de las doctrinas del NPM, muchos servicios que antes eran directamente provisto por las organizaciones del sector público, y controlados a través de jerarquías organizacionales, está siendo provisto –tal como se ha venido señalando en este trabajo- por organizaciones contratadas. Estas últimas son controladas, no a través de una cadena jerárquica, sino a través de los términos del contrato, ya sea que la organización contratado forme parte o no de la organización pública. Pertenezca o no la organización al sector público, la introducción de los contratos significa la separación de roles entre cliente y contratante, o entre comprador y proveedor.

⁹⁴ Una investigación realizada por Ingraham y Peters a cargo de la OECD (OECD 1999), si bien confirma la afirmación de Dunleavy acerca de una cierta aceptación general por parte del Senior Civil Service, también advierte que esta evaluación positiva del fenómeno de reforma, se da

Esta es una de las tendencias más fuertes y radicales que está cambiando el rostro de los sectores públicos. Como muchas otras propuestas de reforma administrativa, su desarrollo no surge de un día para el otro, y esta forma de organizar la provisión de servicios públicos tiene muchos antecedentes.⁹⁵ Sin embargo, previo a la comunalización que se ha venido observando de reformas del tipo NPM, no era el contrato y la separación de roles, sino la organización jerárquico-burocrática y el principio welfariano de autosuficiencia ministerial, lo propio de la forma organizativa en el sector público.⁹⁶

Esta nueva forma de organización comenzó a ponerse de moda en los gobiernos locales, que enfrentados a crecientes restricciones en sus presupuestos, tuvieron que buscar formas alternativas más económicas para seguir proveyendo sus servicios (muchos de ellos implicaban actividades relativamente mecanizadas, como ser la recolección de basura, limpieza, expedición de habilitaciones varias, etc.). Algunas veces este movimiento fue hecho voluntariamente por las administraciones comunales (como en el caso alemán) y otras veces fue impuesto legislativamente (como el *compulsive competitive tendering* en Gran Bretaña).

De a poco fue extendiéndose a otras áreas y actividades de gobierno (es decir, ya no sólo a nivel local y para actividades rutinarias), y fue dando lugar, tanto a la incorporación de contratos (algunas veces) y acuerdos semi-contractuales (las otras veces), entre un Ministerio y las autoridades locales encargadas de proveer un servicio, o entre un Ministerio y agencias ministeriales (con más o menor grado de autonomía según los casos), u organizaciones (públicas y privadas) contratadas para proveer todo tipo de servicios públicos. También fue extendiéndose a actividades antes monopolizadas o preponderantemente ofrecidas por el alto Servicio Civil,

entre los funcionarios que quedaron, ya que muchos otros fueron víctimas del proceso de downzising, y muchos otros se fueron voluntariamente. Esto obliga a relativizar la actitud de conformidad del Senior Civil Service, frente a la política administrativos que venimos analizando.

95 Sobre todo la modalidad del contracting out con empresas privadas, desde hace décadas muy extendida en los Estados Unidos.

96 Aunque este principio, como ya ha sido señalado, no debe ser entendido como una descripción acabada de las realidades administrativas. La forma Ministerial centralizada, es típica de los modelos Whitehall, y no de administraciones más descentralizadas como la alemana o la sueca, esta última pionera de los procesos de agencificación. Aún en los modelos Whitehall, esta forma no se encontraba en forma pura, habiendo quienes preferían describirla como un sistema planetario con soles (los Ministerios) y satélites (quangos y otras formas descentralizadas) (Hogwood 1995).

tales como la función de asesoramiento político en materia de políticas públicas, como es el caso de Nueva Zelanda (Pollit 1995).

De esta manera, se pretende introducir una clara separación entre los procesos políticos de determinación de objetivos, especificación de los servicios y control de resultados, por un lado, de la provisión misma, por el otro. Se estarían removiendo así, los conflictos de interés que ocurren cuando aquellos que especifican un servicio, son también quienes lo proveen (diagnóstico típico de la *Public Choice*). Al introducir las presiones que trae la competencia, evitaría el efecto de lobby en favor de la expansión burocrática, y facilitaría al mismo tiempo la revisión política de los objetivos y el control de la calidad de los servicios prestados.

La forma contractual es también vista como la resolución de los problemas con el público (entendiendo como público, tanto al destinatario de servicio, como al los políticos que lo contratan), ya que el contrato especifica los estándares del servicio, y los mecanismos de queja en caso de que no se cumplan. El contrato, especificaría un set de garantías atado a responsabilidades recíprocas.

Esto es visto como un progreso con respecto a las formas organizativas jerárquicas de provisión de servicios, en las que no se especificaba en ningún contrato explícitamente los requerimientos. De esta manera, se argumenta, era fácil para la organización burocrática proveedora del servicios, controlar a los decisores políticos.

Como lo señala Stewart (1993), sería extraordinario si con esta nueva forma organizativa pudiese estar en condiciones de resolver por sí misma la mayoría de los problemas de las organizaciones públicas, sin crear nuevos problemas. Sin embargo, según la opinión de este autor, la que se suma a la de otros críticos destacados (Peters, Aucoin, Halligan) esto no es así, y cada vez son más los que piensan que los beneficios del contrato, son contingentes a la satisfacción de ciertos prerequisites. Por ejemplo, para que el *contracting out* sea exitoso y no se exponga al gobierno a

una situación de rehén de los grandes intereses corporativos⁹⁷, los objetivos deben ser muy claramente definidos por el gobierno, de manera de poder imponer una dirección y poder monitorear la performance de los contratistas privados (cosa que hemos visto que no siempre es sencillo de hacer, sobre todo en actividades de gobierno complejas). A nivel administrativo, debe existir la capacidad organizacional de redefinir los objetivos, renegociar los contratos, monitorearlos, y de insistir en el control de resultados en términos de ahorro de costos, calidad de servicio y la integridad y legalidad del proceso (esto último suele ser poco mencionado por el NPM).

La pregunta que cabe hacer aquí es, en qué medida el gobierno ha desarrollado la capacidad organizacional para conducir y supervisar adecuadamente, sobre todo en términos de *accountability*, este proceso de contratación de servicios a la actividad privada (Thomas 1998). Como se ha señalado con frecuencia (Peters y Savoie 1994) existen innumerables historias de horror en torno al *contracting out*, con empresas contratadas no calificadas, costos superfluos y crecientes, falta de control, servicios de poca calidad, y enormes costos laborales para los trabajadores de esas empresas.

También sería sorprendente, que el antiguo paradigma jerárquico no tuviese ningún punto fuerte que pudiese contraponerse a las debilidades señaladas por los defensores de los contratos. El modelo anterior, como hemos mostrado en el primer capítulo, tenía su propia racionalidad, que debe ser comprendida si no se quiere caer en nuevas irracionalidades⁹⁸.

En la pequeña reseña que propongo hacer a continuación, exploraremos los límites del nuevo paradigma (y su pretensión de ser un sustituto ideal para el denostado paradigma organizativo jerárquico tradicional). Para ello, nos concentraremos fundamentalmente en las formas contractuales que implican de alguna manera una cierta privatización del servicio público⁹⁹

97 Esto con más razón en Estados financieramente débiles, como los de América Latina, que dependen enormemente de las inversiones extranjeras para el crecimiento y modernización de sus servicios.

98 En este punto estamos en la misma idea de Hood, acerca de los límites de una racionalidad universal del nuevo paradigma.

99 Aquí es importante tener en cuenta el tipo de privatización que se produzca del servicio. En los casos en que la privatización es total, y el Estado expresamente renuncie a tener ningún tipo de responsabilidad por el mismo, el servicio deja de ser público. En la medida en la que el

(dejando para más adelante los problemas que trae aparejada la creación de agencias públicas con cierto margen de autonomía con respecto a los Ministerios¹⁰⁰).

a) Dificultades para el “*organizational learning*”.

El contrato aparece como cortando la organización en sus partes constitutivas, y por lo tanto, evitando que la misma organización pública sea responsable por todo. Si bien esto tiene sus ventajas (permite concentrarse a cada una de las partes en sus tareas), tiene la desventaja de que el aprendizaje que da la experiencia de campo, se traslade a la organización proveedora, y el Estado pierda esta capacidad, fundamental para responder a los cambiantes intereses de la sociedad (Hood y Dunleavy 1994).

Obviamente, la gravedad de esto dependerá también del tipo de actividad que esté en juego. Cuando se trate de una actividad compleja y políticamente sensible (podría ser una política social básica que se esté tercerizando, o la provisión de infraestructura básica, por ej. del tipo provisión de agua potable), en la que no es fácil sustituir en el mediano plazo, un proveedor por otro (en el caso de insatisfacción con el servicio), el Estado podría quedar cautivo de ese proveedor.

Es necesario tener en cuenta también, que no es sencillo para un Ministerio controlar eficazmente, una actividad de provisión que ha dejado de realizar, al ir concentrándose más en la formulación de la política pública correspondiente, y por lo tanto, al ir desprendiéndose del personal técnico capacitado para la provisión directa del servicio.

En consecuencia, en muchas ocasiones el Estado ha retomado la provisión directa del servicio, ya que estaba siendo amenazada la garantía de provisión adecuada de un servicio a la que el

Estado sigue teniendo algún tipo de responsabilidad por el servicio (financiera o de garantía de una provisión adecuada), este sigue siendo público y, por lo tanto, sujeto a normas de accountability.

100 La razón de ello, es que si bien ambas implican para el core government un alejamiento de la provisión directa de servicios, y en consecuencia suelen aparecer por el camino problemas en común, en el caso de las agencias semi-independientes, surgen problemas de accountability política específicos, derivados de la confusión que se plantea al tener que atribuir con claridad las responsabilidades de los Ministros y los jefes de agencia.

Estado no puede renunciar (por motivos constitucionales, legales, o por cuestiones de legitimidad política).

b) qué actividades pueden ser contratadas?

La respuesta a esta pregunta es compleja, ya que depende de lo que se considere una actividad exclusiva del Estado, que no puede ser transferida a terceros, o en caso de que el contrato (o acuerdo de performance) sea entre un Ministerio y una agencia pública, el grado de incumbencia que el Ministro quiera o deba tener en el asunto.

En los Estados Unidos, algunas sentencias judiciales han puesto freno a la devolución de actividades (muchas de ellas típicamente inherentes al gobierno) hacia el sector privado¹⁰¹, ya que su contratación ponía en juego la garantía de valores constitucionales fundamentales. Así es el caso de la contratación de firmas privadas que se hacen cargo de servicios que la Constitución encarga obligatoriamente al gobierno, tales como el decidir quién recibe qué nivel de servicios financiados a través de impuestos, sin cumplir con los procedimientos legales que prescribe la Constitución para tal tipo de tareas¹⁰². A pesar de que estos procedimientos legales se especifiquen en el contrato, justamente es la posibilidad de escapar a ciertos controles burocrático-procedimentales, lo que hace interesante el *contracting-out* de estas actividades, y con ello el aumento de la probabilidad de que se eviten los requerimientos constitucionales.

El segundo punto, el del grado de incumbencia que el Ministro quiera tener, en aquellas agencias semi-independientes (aunque todavía bajo la órbita del Ministerio), lo dejaré para analizar más adelante, cuando trate los problemas de *accountability* política que suelen generarse en esta nueva situación.

101 En este país, aún la redacción de algunos proyectos de Ley es contratada a agencias privadas (Moe y Gilmore 1995).

102 Al mismo tiempo, existen dudas, acerca de las garantías que tendrían (más bien dejarían de tener) los empleados de dichas agencias, en caso de que quisieran denunciar públicamente prácticas dudosas en la provisión del servicio, ya que no tendrían las protecciones típicas de un civil servant.

c) la disminución de poder Ministerial: negociar en lugar de tener una relación jerárquica.

Justamente, a medida que el *contracting-out* se extiende al este tipo de actividades más complejas, donde las agencias y sus managers gozan de una fuerte discrecionalidad en el manejo de fondos públicos y de autoridad, los Ministros se pueden ver en la incómoda situación de que siguen siendo responsables por los programas desarrollados por las agencias contratadas, pero han perdido autoridad. Los Ministros deben ahora “negociar” con las agencias en un contexto de relaciones más complejo.

Si bien se aduce que mediante las especificaciones del contrato acerca de las responsabilidades de la agencia (haciendo uso fundamentalmente de indicadores de performance que permitan la evaluación), se mejora la capacidad ministerial para conducir el proceso de provisión de servicios, esto no siempre es así, dependiendo del contexto de negociaciones que se presente. Es así que en los casos en que es muy difícil especificar a priori en el contrato, cualitativamente el resultado de la gestión, la rendición de cuentas será un proceso de negociación complejo e incierto. Asimismo, en caso de que el Ministro quisiera introducir modificaciones que considere necesarias con respecto a la prestación del servicio contratado, pero que no están contempladas en los términos del contrato, deberá iniciar un proceso de renegociación con la agencia contratada.

Hay que tener en cuenta que hoy en día, los proveedores privados de servicios públicos pertenecen a grandes corporaciones con mucho poder, haciéndosele cada vez más difícil al gobierno, controlar esta red de proveedores no estatales (Hood y Dunleavy 1994). Esta nueva situación es compleja, a diferencia de la simple creencia en que la utilización de -o asociación con- proveedores privados de servicios públicos haría más fácil las cosas.

En ese sentido, la antigua organización ministerial burocrático-jerárquica, aunque con todos sus defectos de rigidez, permitía al Ministro, dentro de los límites legales del Estado de Derecho, imponer los cambios que considerara adecuados¹⁰³.

4.2.2. Las dificultades para evaluar. Los indicadores de performance y los juegos de poder.

Como ya se ha afirmado, para que la forma contractual tenga el efecto querido por sus impulsores, la actividad debe ser evaluada con criterios claros de medición, que permitan establecer un sistema de seguimiento, control y de estímulos a la mejora de la productividad de los servicios prestados.

Sin embargo, la evaluación ha tendido a ser hecha a través de indicadores de performance positivistas y economicistas (con inputs medidos en dinero y outputs medidos en número de unidades producidas o duración de los procesos de trabajo). En consecuencia, la evaluación ha pasado a estar en manos de economistas, managers y consultores, en lugar de las profesiones tradicionales (educadores, médicos), con sus viejas concepciones de la evaluación más blandas y basadas en un proceso de revisión de sus pares (Pollit 1995).¹⁰⁴ Las técnicas gerenciales que apuestan al “*lean management*”, al querer eliminar la “*red tape*” de regulaciones burocráticas, han eliminado también a los evaluadores intermedios, y a un estilo de evaluación más pluralista y consultativo (Carter, Klein y Day (1995).

En la década de los noventa, con la prédica por la calidad y la atención a los clientes y usuarios de los servicios, han aparecido una serie de indicadores basados en encuestas y cuestionarios hechos a los mismos. El problema es que este tipo de indicador (más fácil y bajo en costo que las evaluaciones participativas y consultativas), es fácilmente manipulable. De cualquiera manera, a

103 Otra cosa es discutir acerca de la capacidad práctica que en el modelo anterior tenía efectivamente el Ministro para que sus objetivos y decisiones fuesen implementados por la burocracia con la menor desviación posible y evitar el juego de bureaucratic politics. Sin embargo, cabe decir que justamente el que haya sido una relación fiduciaria y no contractual, estaba basado en la idea de que el Ministro podía –dentro de los márgenes de la Ley- “imponer” su autoridad jerárquica a la burocracia (sin necesidad de negociar).

104 Esto debe ser entendido junto a la sustitución del viejo principio de administración “welfariano” de autonomía de los profesionales de bienestar, ya que estos ven limitada su discrecionalidad para tomar decisiones, por la creciente intervención de la nueva clase de evaluadores.

medida de que la opinión de los ciudadanos va siendo un instrumento de legitimación importante para los responsables de los servicios públicos (para ambas partes intervinientes en el contrato, es decir, políticos y responsables de la provisión del mismo), habrá que ver en qué medida podrá avanzarse en la construcción de indicadores “confiables”, que realmente reflejen las (des)mejoras en la calidad del servicio.

Los indicadores de performance pueden ser un instrumento muy valioso, si están bien confeccionados y son inteligentemente usados, y mucho se ha aprendido en estos años en que han proliferado (Likierman 1993), pero siguen registrándose usos truculentos de esta herramienta. En el área de salud, ya es popular en la literatura sobre el tema, citar el caso de los hospitales que utilizan como indicador de eficiencia la disminución del tiempo de internación (con una consecuente mayor rotación de camas), sin realizar una ponderación correspondiente de sus efectos adversos en la calidad clínica de los servicios prestados, ya que se ha comprobado que como consecuencia de ello se están mandando a casa pacientes cuyos familiares no están en condiciones de prestarles los cuidados requeridos (Pollit 1998).

Este caso en el área de salud, es típico en aquellas agencias o servicios descentralizados, cuyos responsables están sometidos a una presión permanente, para mostrar a corto plazo resultados favorables de su gestión, y por lo tanto se prestan a manipulaciones que no reflejan la realidad del servicio. Puede ocurrir también que los indicadores confeccionados no estén reflejando la totalidad de las actividades del servicio, corriéndose el peligro de que la organización se concentre solamente en lo que será medido (ya que es lógico esperar que los responsables dirijan los esfuerzos organizacionales hacia aquello por lo que van a ser evaluados). En Gran Bretaña, hubo este tipo de problemas con el servicio penitenciario. Si bien uno de sus fines principales es el de reincorporar a los prisioneros a la comunidad, el principal indicador para ello durante un tiempo fue: la proporción de prisioneros que tenían la oportunidad de exceder los requerimientos de visita mínimos. Pronto se indicó que este indicador es insuficiente para evaluar el fin, ya que debe ser complementado con otra serie de actividades (Likierman 1993) ¹⁰⁵.

105 Si bien el autor no cita cuáles, éstos podrían ser servicio de biblioteca, asesoramiento psicológico, etc.

Los indicadores, mal confeccionados o utilizados, pueden ser también una herramienta política para castigar a quienes se identifica como adversarios, en el sentido de que presentan reparos a las reformas de tipo managerialista¹⁰⁶. En aquellos casos en que no han sido consultados con los miembros de la organización, suelen ser resistidos o no comprendidos, por lo que pierden en utilidad.

Otras veces no suelen reflejar adecuadamente el verdadero esfuerzo de los *managers* (Likierman 1993). Esto, en el sector público está agravado por el hecho de que las organizaciones y los objetivos de las mismas están sumamente interrelacionados (Self 1973), y no es fácil atribuir méritos y desméritos aisladamente, a pesar de la marcada insistencia del NPM en corporativizar unidades por producto.

Pollit también manifiesta preocupación acerca de las divergencias que aparecen entre los distintos niveles de calidad que se trate en la evaluación. Extrae un ejemplo de la enseñanza en Gran Bretaña, donde la marco-calidad de las universidades mejoró (a través de un mayor porcentaje de acceso de la población y por un mayor interés en la docencia), pero la meso-calidad declinó en algunos casos como consecuencia de que las instituciones admiten estudiantes menos preparados y reciben la enseñanza en grupos muy grandes, de forma mecánica. En cuanto a la micro-calidad, es variable, dependiendo de donde recaiga la muestra, ya que es posible que un estudiante de Oxford esté siendo educado incompetentemente (cosa que era antes improbable) (Pollit 1995).

4.2.3. Redefiniendo la formas de “accountability”.

Este es quizás el tópico más trascendente y que más dudas arroja en lo que tiene que ver con las consecuencias de las reformas en curso, y que como un abanico se extiende a través de todas las

106. En ese caso se trata de una estrategia de control organizacional de estilo neo-taylorista, aún en aquellos casos en que viene vestida con ropajes “culturalistas”, que acompañan el discurso de “empowerment” de los trabajadores de la organización. En estos casos, si bien existe una prédica de motivación y compenetración con los objetivos organizacionales, éstos no pueden ser puestos en cuestión por los trabajadores, porque de lo contrario se los despedirá (de ser posible) o se los desplazará hacia áreas menos prósperas y pujantes de la organización.

temáticas que aquí venimos planteando. Como muy acertadamente lo señala Thomas (1998), la *accountability* no sólo tiene que ver con controles externos, sino que depende también de las percepciones subjetivas de los actores en el sistema político.

Una forma (dentro de las innumerables existentes) de definirla es por la negativa, es decir, afirmar que consiste en la obligación de explicar y justificar cómo no se es responsable por algo, cuyo origen puede ser político, constitucional, legal, jerárquico o contractual (Thomas 1998).

Los distintos orígenes dan lugar a distintas variantes de *accountability*, las que a su vez varían según el grado de control directo que haya, y el grado de intervención pública. Así, según el grado de control a que el servidor público está sujeto (bajo, mientras menos procedural y con mayor margen de discrecionalidad para responder, o alto en caso contrario), y según la fuente de ese control (interna, en el caso que el control se haga dentro de la organización, o externa en caso contrario), una autoridad en la materia como Romzek, distingue las siguientes formas de *accountability*: la política, la legal, la jerárquica (o burocrática), y la profesional.

| | | Source of Control | |
|-------------------|------|-------------------|-----------|
| | | Internal | External |
| Degree of Control | High | Hierarchical | Legal |
| | Low | Professional | Political |

(Romzek 1996, p.100)

La *accountability* jerárquica es el mecanismo más conocido para responsabilizar a los empleados públicos por sus acciones. Este mecanismo, con un grado de discrecionalidad bajo y que da prioridad a que se cumplan las expectativas de los superiores en la organización, está –como hemos visto en el primer capítulo- muy vinculado a la **obediencia** como expectativa de comportamiento.

La *accountability* legal, está radicada en la Constitución, en las leyes y en los Tribunales, o en las relaciones contractuales externas, las que exigen un alto grado de detalle y escrutinio. Este mecanismo de *accountability* está vinculado a una expectativa de comportamiento por la los empelados públicos están **obligados** a actuar bajo las premisas y el espíritu de la Ley.

La *accountability* política y la profesional, se distinguen claramente de las dos anteriores, ya que comprenden un grado de discrecionalidad mucho más alto en la forma en la que los administradores responden a los controles. La política enfatiza la *responsiveness* de la agencia u oficina pública a los actores externos centrales, con legitimidad para reclamarla (ciudadanos, clientes, pagadores de impuestos, políticos electos, y otros *stakeholders* externos)¹⁰⁷. La profesional enfatiza la *responsibility* de los administradores, ya que la agencia confía en ellos como expertos que operan en un contexto organizacional, motivo por el que no se entiende como necesario realizar un escrutinio detallado. Las bases de esta forma de *accountability*, son la confianza y la creencia en que el administrador guiará su actuación por la adherencia a las normas profesionales, lo que implica que el control será ejercido por él mismo y por el juicio de sus colegas.

Estas formas de *accountability* no suelen operar todas al mismo tiempo en una situación concreta, sino sólo una o dos (Romzek y Dubnick 1994). Ahora bien, esta elección no es arbitraria sino que depende justamente del tipo de expectativas de comportamiento a que esté sujeto el servidor público y del grado de simplicidad de la tarea que está desempeñando (Romzeck 1996). Tomando en cuenta las expectativas de comportamiento (que corresponden a

107 Obviamente, las formas prácticas que reviste, dependerá de los arreglos legales y constitucionales, así como de la cultura política específica (lo que también puede ser dicho de las otras formas de *accountability*).

las formas de *accountability* mencionadas, así como el grado de rutina o complejidad de la tarea, Romzeck completa su cuadro anterior. Así tenemos:

Administrative Tasks

| | | <i>Routine</i> | <i>Nonroutine</i> | | |
|-------------------------|-----------------------|---------------------|-------------------|------------------|---------------------|
| Behavioral Expectations | <i>Obedience</i> | <i>Hierarchical</i> | | | |
| | <i>Obligation</i> | | <i>Legal</i> | | |
| | <i>Responsivness</i> | | | <i>Political</i> | |
| | <i>Responsibility</i> | | | | <i>Professional</i> |

(Romzek 1996, p.107)

Este cuadro de Romzeck, es una configuración “ideal”. La *accountability* jerárquica es relevante y efectiva cuando el trabajo es rutinario y simple (pagar asignaciones sociales o expedir documentos públicos). Cuando la actividad deja de ser tan rutinaria, se necesita un poco más de discrecionalidad, ya que el administrador debe decidir si está o no obligado a actuar de tal o cual manera. En ese caso entra a jugar la *accountability* legal (como cuando debe decidir si la persona es elegible o no para recibir beneficios sociales). Tomará una decisión, pero siguiendo las regulaciones legales a que está sujeto. Cuando la actividad es todavía menos rutinaria, típico de la programación por objetivos, donde el legislador deja margen para que el administrador tome decisiones acerca de cómo se implementará una política pública, entran a jugar las otras dos formas de control. Según el esquema de Romzeck, la *accountability* política juega un rol importante cuando la actividad es todavía un poco menos compleja que cuando entra a jugar la *accountability* profesional (típicos de los programas de *empowerment* de los empleados).

Sin embargo, en la vida real esto es mucho más complejo, ya que como hemos afirmado, si bien no se dan todas al mismo tiempo, tampoco se suele dar una sola y con este grado de claridad. Es más, tal como lo señalan los innumerables estudios sobre políticas públicas, muchas veces el administrador se encuentra ante la encrucijada de que está sujeto a expectativas cruzadas (como en el caso de conflicto entre programas condicionales y programas de objetivos, y tal como lo ejemplifica la discusión acerca de los problemas de implementación).

Si bien estos problemas no son nuevos, el advenimiento del NPM, significa una fuerte complejización de la temática, en el sentido de que los administradores públicos deben maniobrar ahora –más que nunca- en un contexto en que sus expectativas de comportamiento y las correspondientes formas de *accountability*, vienen siendo redefinidas. Esto implica para ellos, estar sometidos a nuevas presiones, tanto para resolver problemas de incompatibilidad en las expectativas de comportamiento, como para desarrollar un repertorio de medidas que les permita responder por su performance, en el nuevo contexto de provisión de servicios públicos que está surgiendo.

Normalmente la *accountability* era pensada retrospectivamente, obligando a los oficiales públicos a justificar su actuación. Pero el uso de los contratos de gestión, así como de los acuerdos de performance, plantean una forma de *accountability* más prospectiva, es decir: requiriendo clarificación de fines y objetivos o estándares de performance; obligando a las instituciones e individuos a ejercer sus obligaciones según estándares reconocidos y reportar sus resultados; y condicionando los valores y normas de comportamiento de los individuos, para satisfacer dichas expectativas. Esta última, el sentido subjetivo de la responsabilidad, puede derivar de distintas fuentes, incluyendo relaciones institucionalizadas (como un código de ética) (Thomas 1998).

Esto, según se aduce por los defensores del NPM, es una clarificación muy importante en términos de *accountability* política y profesional, es decir, como forma de asegurar la *responsiveness* y *responsibility* de los administradores públicos. Se aduce que así, se termina con una cultura administrativa orientada a cubrirse las espaldas en caso de ineficiencias

(argumentando que se cumplió con las normas legales), y con estándares de medición muy difusos, que otorgaban al administrador un grado de discrecionalidad excesivo en la forma en que respondía por sus acciones. Por otra parte, promovería un comportamiento menos reactivo en los managers, ya que tomarían los recaudos necesarios (influyendo sobre el ambiente, de ser necesario) y desarrollarían las acciones y programas adecuados, para tener éxito en los objetivos a los que se comprometieron.

Tal como lo afirma Stewart al analizar el uso de contratos como instrumento de gobierno, sería formidable si estos puntos fuertes del NPM, no trajeran también sus complicaciones. Precisamente, los problemas que hemos venido destacado en relación al uso de contratos y con respecto al desarrollo de adecuados instrumentos de evaluación de performance, hacen también a cuestiones de *accountability*. Veamos cuáles son las principales transformaciones que se vienen produciendo en este tema.

En primer lugar, es posible afirmar que con la incorporación de los principios del NPM, se estaría buscando sustituir (obsérvese que no digo “complementar”) a las formas tradicionales de *accountability* jerárquica y legal, por una forma, aunque no nueva, cada vez más extendida de *accountability* legal. Esta forma legal es el “contrato”, cuyas obligaciones no se derivan directamente, a diferencia de la *accountability* legal tradicional, ni de las disposiciones constitucionales, ni de las leyes que rigen *across the board* la actividad de las oficinas públicas. Con ello se pretende evitar las trabas que impiden a los gobiernos ser lo suficientemente flexibles como para desarrollar una cultura empresarial y poner el énfasis en los consumidores de los servicios públicos¹⁰⁸.

Sin embargo, el contrato, como lo hemos venido apuntando, es un instrumento que no siempre es el ideal para la provisión de ciertos servicios públicos. Desde un punto de vista normativo, no parece ser la garantía adecuada del cumplimiento de ciertas disposiciones constitucionales y legales, que deben estar presentes en la provisión de los servicios públicos, y por lo tanto,

108 De esa forma se pasaría de sistemas donde “people are accountable for following rules to systems in which they are accountable for achieving results” (Osborne y Gaebler 1993).

ofrecerse como un sustituto adecuado de las formas tradicionales de *accountability*¹⁰⁹. Piénsese en la trascendencia que tienen las normas relativas al debido proceso legal, como derecho que todo individuo tiene para recurrir los actos administrativos que lo afecten negativamente en un Estado de Derecho (Cooper 1996). Otras disposiciones legales que suelen encontrarse (aunque es variable según los países) son: protecciones a los empleados (contra persecuciones ideológicas, raciales, sexuales, etc.), disposiciones acerca de la publicidad de la información, condiciones de ingreso al servicio y normas de trabajo (ascensos, paga, etc.), sujeción a disposiciones internacionales acordadas por el país, etc.

También cabe decir, que si bien debe admitirse que los controles a priori y legales, de tipo cameralístico, no son efectivos para evaluar adecuadamente el resultado de la gestión, la experiencia no parece indicar que su abandono sea lo más indicado (debido a los casos de corrupción que han venido apareciendo), sino un complemento de ambos tipos de control. El problema aquí, es el de que los contratos prevean la posibilidad de que se realicen periódicamente inspecciones legales y financieras de los organismos auditores o autoridades correspondientes (Rosemary O'Leary 1996).

Asimismo, si bien es verdad que el estipular en los términos del contrato cuáles serán los resultados a alcanzar, así como las consecuencias que se derivan de ello, podría ser una forma de disminuir la discrecionalidad de los administradores y de esa forma, tenerlos a raya (tal como lo propone la *public choice*), la experiencia muestra que para muchas actividades de gobierno esto no parece ser tan evidente. Tal es el caso en el que la evaluación de la performance es compleja (con indicadores de performance muy discutidos) y donde no es fácil llegar a un consenso acerca de la misma. En esos casos, es necesario entrar en un proceso de negociación política, que dista mucho de ser no discrecional. En un contexto en el que se están dejando de lado los métodos de *accountability* más tradicionales, cabe preguntarse si este proceso realmente lleva a un control más efectivo de los administradores de servicios públicos.

109 Claro, esto, siempre y cuando tenga sentido el uso del contrato, como una forma de descentralizar el servicio y liberarlo de las ataduras formales de la administración, y no que, por miedo a perder las garantías que ofrecían la formas de *accountability* tradicional, se terminen exigiendo cláusulas contractuales tan abundantes y pesadas, que hagan perder sentido al mecanismo.

En ese sentido, se viene señalando el peligro de que la desregulación que se viene haciendo de aquellas reglas generales que valían para la provisión de servicios a lo largo de todo el sector público, se vea sustituida paulatinamente por una maraña de disposiciones particulares, que surgen como consecuencia de la resolución de los pleitos entablados por las distintas partes interesadas en los contratos de provisión de servicios públicos (Hood y Dunleavy 1994). Cuando la forma contractual adopta esta complejidad y pasa a sustituir los tradicionales métodos de mediación política en la provisión de servicios públicos, puede caerse entonces en los que Dunleavy y Hood denominan un modelo de *public management* del tipo “*gridlock model*”. En este modelo, el *public management*, está paralizado por la jungla de regulaciones y presiones regulatorias derivadas de la amenaza constante de litigios legales (al haber desaparecido la mediación política) entre las corporaciones privadas que tienen a su cargo la provisión de los servicios públicos¹¹⁰.

En segundo lugar, junto al paulatino abandono de las formas tradicionales de *accountability* jerárquica y legal que viene proponiendo el NPM, es sumamente interesante observar qué está pasando con las otras formas de *accountability*, como ser la profesional y la política. A primera vista, parecería que ambas quedarán reforzadas.

Si se piensa en las propuestas de potenciación de los empleados de los *reinventers* en los 90's, los administradores (ahora *managers*) tendrán mayor libertad para conseguir sus objetivos y, la organización, al relajarse los controles tradicionales, descansaría más en una *accountability* basada en la confianza y en la *responsibility* profesional de los empleados.

Sin embargo, según algunos críticos del NPM (Pollit 1998, Massey 1995), no son todos los profesionales los que estarían gozando de mayor libertad para tomar decisiones basados en sus criterios de ética profesional. En realidad, la mayor discrecionalidad viene propuesta para los *managers* (o aquellos que compartan sus visiones tecnocráticas), y no para los profesionales de bienestar (maestros, educadores, y burocracia de carrera), quienes suelen ser señalados como los causantes de las deficiencias organizacionales, y por lo tanto han visto recortada su

110 Los autores citan como ejemplo, el caso del sistema de salud norteamericano en la década de los 80's.

discrecionalidad para tomar decisiones. En consecuencia, su opinión no es tenida en cuenta en la planificación estratégica de la organización, y sus decisiones estarán siendo cuestionadas, en caso que sus criterios profesionales no coincidan con los imperativos de eficiencia que los managers contratados, jefes de agencia y superiores políticos hayan acordado.

Por su parte, para los defensores del NPM, la *accountability* política como consecuencia de sus propuestas, no sólo se estaría reforzando hacia arriba, por el lado de estar en condiciones de ejercer un mejor control de los proveedores de servicios por parte de los órganos políticos correspondientes (Ejecutivo y Parlamento), sino también hacia abajo, por parte de los consumidores y clientes de los servicios. Esto último ha venido siendo implementado a través de *charters* o cartas de intención¹¹¹, en las que se establecen con claridad los estándares del servicio que se deben brindar y los mecanismos de queja –que deben ser simples- que disponen los clientes, con el objetivo de darles voz¹¹².

Sin embargo, algunos autores han venido afirmando con razón, que no debe confundirse la *responsiveness* al cliente o al consumidor de un servicio, con el proceso tradicional de *accountability* política, en el que se rinde cuentas a la “ciudadanía” (y no al cliente de un servicio), indirectamente a través de los órganos políticos representativos (Thomas 1998). El énfasis en el consumidor individual, además de no ser un sustituto adecuado, en realidad atenta contra el concepto de ciudadano como participante –en un macro nivel- de un proceso de toma de decisiones colectivo. A través de los mecanismos de *accountability* política tradicionales, el administrador es responsable ante sus superiores políticos, y a través de éstos indirectamente ante la ciudadanía. De esta forma, queda abierta la posibilidad de contar con una ciudadanía activa en la que el público puede ayudar a fijar la agenda de gobierno¹¹³. Este rol del ciudadano queda de

111 El ejemplo más conocido en la década de los noventa ha sido el del Citizen’s Charter del gobierno británico (Cabinet Office 1991, 1994).

112 Para una visión acerca de los impactos de la asimilación de los conceptos de “cliente”, “consumidor” y ciudadano, así como de la necesidad de diferenciarlos, ver: Pierre (1995).

113 Otra cosa es que realmente lo hiciera. El patrón de legitimación de las administraciones de bienestar, como hemos visto, implicaba un concepto paternalista de la burocracia y los profesionales de bienestar, que solía dejar afuera la opinión del ciudadano. Sin embargo, el tradicional concepto de *accountability* política a la ciudadanía, en sí mismo sigue siendo importante, ya que implica la posibilidad de control político y ciudadano de los administradores, el que es ejercido a través de decisiones tomadas, no individualmente y a posteriori –en forma de queja- como en el caso de los *charters*, sino colectivamente y a priori, en un proceso político signado por el juego de las instituciones democráticas.

lado, cuando los mecanismos de voz son pensados para un consumidor que expresa a posteriori sus preferencias individuales.

Por otra parte, el que la burocracia prestadora del servicio pase a tener una relación más directa con el público, cosa que en el esquema tradicional estaba vedada (ya sólo se admitía una *accountability* indirecta por vía de los representantes políticos), si bien tiene sus aspectos positivos, no deja de ser preocupante desde el punto de vista de los valores clásicos de igualdad y equidad en el tratamiento de la ciudadanía. Los *managers* que salen a competir por los contratos de provisión del servicio, deben legitimarse con su clientela, y con ello se corre el riesgo de quedar cooptados por intereses particularistas. El antiguo sistema, si bien es acusado con razón de haber sido inflexible y poco adaptable a las demandas del público, estaba diseñado para evitar este tipo de influencias particularistas (aunque su éxito dependió siempre de las circunstancias nacionales particulares). Justamente, cuando la sobrevivencia de la agencia proveedora del servicio depende de su capacidad para legitimarse ante sus “clientes”, sus responsables quedan expuestos a una relación de dependencia con estos últimos, y paradójicamente se estaría incentivando aún más el fenómeno de utilización de las oficinas públicas para intereses particulares, denunciado por la crítica que la *public choice* hace a las burocracias de bienestar. Otra vez, volvemos a encontrar una de las paradojas de Aucoin.

Por estas razones, es que para muchos, los *charters* son un pobre sustituto de los mecanismos de *accountability* política formal hacia los órganos representativos de la ciudadanía; mecanismos que en lugar de reforzarse, como afirman los defensores del NPM, se estarían debilitando. Veamos porqué.

4.2.4. Déficits de “*accountability política*”

Según Thomas (1998), el NPM con su retórica y sus práctica ha ido confundiendo aún más un paisaje ya confuso, imponiendo nuevas formas de *accountability* (como las que venimos viendo) en un contexto en el que –aunque debilitadas- todavía no se han modificado formalmente la

formas políticas tradicionales de *accountability*. La confusión deriva en gran parte, de esto estaría ocurriendo sin que el NPM haya ofrecido un marco conceptual donde poder reconciliar las nuevas demandas que le estaría imponiendo a los servidores públicos.

Esto se manifiesta con claridad, en los problemas y dilemas que se plantean a la *accountability* política, en los regímenes parlamentaristas de tipo Whitehall, que se han embarcado en un proceso de agencificación de unidades ministeriales. En el centro de esta confusión (así como en otras propuestas del NPM, tal como hemos visto), se hace visible también la tensión teórica que Aucoin destacó en el NPM, entre el proceso de descentralización y desconcentración de autoridad de los *managers* públicos, y la insistencia en la dirección política y control sobre las burocracias.

En los sistemas parlamentarios de tipo Whitehall, el poder está concentrado en la manos del Primer Ministro y de los Ministros que componen el Gabinete, quienes son los encargados de promover la mayoría de las leyes y propuestas de gastos que serán presentadas al Parlamento para su aprobación. El posible abuso de poder por parte de éstos, es controlado por el Parlamento, lo que implica que los Ministros son *accountable* ante éste colectivamente e individualmente, en el sentido de *responsibility*, por lo que ocurre en sus Ministerios.

Mientras que el principio de responsabilidad colectiva del Gabinete implica que es el gobierno mismo quien decide si sus fracasos en las propuestas de ley, ameritan su renuncia (a no ser que haya aprobado directamente una moción “retiro de la confianza”), el principio de responsabilidad ministerial individual implica “idealmente” una responsabilidad legal por su Ministerio y la rendición de cuentas ante la Cámara de los Comunes (*politically answerable*) por todas las acciones oficiales del Ministerio. Según la versión ortodoxa de esta convención, el Ministro puede ser forzado a renunciar a su cargo, en caso de fiascos políticos grandes en sus programas, o por errores administrativos graves.

Muchos analistas han afirmado que en la práctica no ha existido una responsabilidad ministerial, ya que los Ministros británicos no suelen renunciar como consecuencia de sus errores¹¹⁴, salvo que pueda comprobarse con claridad que esto ha sucedido como consecuencia directa de sus órdenes (o falta de interés en el asunto). Es por ello que hoy en día se habla de *political answerability* ante una audiencia escéptica en el Parlamento, como sustituto de la obligación legal de renuncia al cargo, y como mecanismos de sanción, la pérdida de reputación a sustituido a la pérdida del cargo (Thomas 1998).

Sin embargo, a pesar de estar disminuida, la *accountability* política funciona, en el sentido de que el Ministro está obligado a prestar atención a lo que ocurre en su Departamento, al mantener su obligación de rendir cuentas al Parlamento y contar éste con la capacidad residual de forzar la resignación del Ministro. Por otra parte, en estos sistemas, el administrador, quien se supone que tiene que conservar un anonimato que garantice su neutralidad política, tiene la obligación de rendirle cuentas directamente únicamente al Ministro, a quien le debe lealtad y garantía de asesoramiento neutro, y quien es el único que puede despedirlo.

En estos sistemas político-administrativos, el proceso de agencificación de unidades semi independientes de los Ministerios, implicó una fuerte transformación de las prácticas de *accountability* política de los administradores, ya que los jefes de esas agencias deben responder, no sólo ante el Ministro por el éxito o fracaso en el logro de los objetivos de la agencia (de lo que dependerá la renovación de su contrato), sino también tuvieron que empezar a comparecer públicamente ante comités parlamentarios, organismos de control financiero, sus clientes (a través de los *charters*), y otros *stakeholders*.

A pesar de que los jefes de esas agencias semi-autónomas (sujetos a contratos en los que se especifican los outputs acordados a cambio de recursos), se supone que actúan en nombre del Ministro, en la práctica, estos jefes de agencias han pasado a ser las principales figuras a la hora de aparecer ante los comités parlamentarios, para explicar y justificar sus actuaciones. Esto es así, porque los parlamentarios saben muy bien que el Ministro, a pesar de seguir siendo

114 Cuando esto pasó excepcionalmente, en el caso más famoso y más estudiado, el del Ministro Dugdale (Dowding 1995), éste fue visto como

responsable por todo (ya que el sistema de *accountability* no se ha cambiado formalmente), tiene poca idea de los detalles prácticos que acontecen en esas agencias

Esto significa un apartamiento importante de la *accountability* política tradicional de los servidores públicos, quienes solían responder sólo al Ministro, siendo anónimos para el resto del sistema.

En consecuencia, el sistema tradicional de *accountability* política quedó aún más debilitado (ya hemos visto que había sido modificado en vista de su poca practicidad), ya que se genera una situación de vacío de responsabilidades. Ello, debido a que, por un lado, los Ministros no se hacen responsables por los errores administrativos de la agencia (aunque sí de sus éxitos), y por el otro, el jefe de agencia, formalmente, sólo tiene obligación de rendirle cuentas al Ministro. Si de una parte, el administrador no puede ser interrogado y castigado por nadie más que el Ministro, y de otra parte, el Ministro se niega a responsabilizarse por el administrador, se genera una sensación de falta de *accountability* política de la administración¹¹⁵. Esta situación generó un *by pass* al Parlamento, por parte del Ejecutivo y su administración. A pesar de ello, a medida en que los jefes de agencia vienen compareciendo ante las comisiones parlamentarias, ha venido mejorando el control parlamentario de las agencias.

Sin embargo, muchas veces en aquellos casos en los que el Parlamento investiga graves errores “administrativos” de la agencia, Ministros y jefes de agencia se echan las culpas mutuamente, aprovechando la confusión que se genera con esta situación de debilitamiento de un mecanismo de *accountability* política tradicional, que todavía no ha sido reemplazado formalmente. El jefe de agencia aduce que no puede ser responsabilizado porque el origen de los problemas investigados, tiene que ver con cuestiones políticas ajenas a su gestión (déficits generales y de larga data en el sector de políticas relacionado con las actividades de su agencia, pero ajenos a la

un héroe que renunciaba haciéndose responsable de los errores de “juicio” de sus funcionarios.

115 En los regímenes presidencialistas, como el de los Estados Unidos, la situación es distinta. El sistema exige al administrador, compartir con el Legislativo la información de una forma más libre que en los sistemas parlamentaristas. La naturaleza más pluralista, abierta y permeable de la burocracia norteamericana, conduce al énfasis en la responsabilidad individual de los servidores públicos y a la preferencia por la publicidad. Por otra parte, el Congreso mismo tiene mecanismos para preservar sus prerrogativas en lo que hace a la creación de agencias administrativas y la supervisión de la implementación de las leyes, que le otorgan un control más directo sobre la burocracia Ejecutiva.

misma, y que se derivan de constantes carencias a nivel de inversiones o falta de planificación; intromisiones excesivas del Ministro que le impiden cumplir con los objetivos; etc.), y el Ministro a su vez, declina toda responsabilidad, aduciendo que las causas de los fenómenos investigados no son políticos, sino administrativos (gerenciales), atribuibles al jefe de la agencia¹¹⁶.

Esta situación, no sólo es disfuncional para los mecanismos de control político que una democracia tiene sobre su administración (incluido aquí el Ejecutivo), sino que analizado desde un punto de vista técnico, ha repercutido también, en el buen funcionamiento de los acuerdos de performance. Los Ministros, en tanto siguen siendo responsables por todo lo que ocurre en sus Ministerios (incluyendo esas agencias semi-independientes), en aquellos casos en los que está en juego una política pública con sensibilidad política, vienen aumentando sus intromisiones en el *management* de la agencia, o estipulando acuerdos contractuales más meticulosos (tal como se señala en el Informe Trosa¹¹⁷ en Gran Bretaña). Esto ha provocado la queja de los *managers* de las agencias, ya que limita su libertad para gerenciar, y además se estaría perdiendo el sentido de la fórmula contractual, ya que fue ideada para liberar de ataduras la gerencia de los servicios públicos.

Por otra parte, otra dificultad que subyace a este tipo de acuerdo contractual para el que no se ha reformulado todavía adecuadamente el marco de *accountability*, es el peligro de que se esté desarrollando una lógica de “*checking to the list*”, donde el jefe de agencia se hace cargo únicamente de lo que está claramente estipulado en la letra del contrato. En cambio, en la forma tradicional de *accountability*, el funcionario público, si bien en el marco de una relación fiduciaria –pero jerárquica–, no podía evitar hacerse responsable por lo que estaba considerado como parte de sus responsabilidades en el contexto de una ética de servicio público.

¹¹⁶ Entre los casos más sonados, la literatura destaca la tragedia de “Cave Creek” en Nueva Zelanda, donde una plataforma de observación pública colapsó produciendo la muerte de 14 personas, así como el escape de prisioneros del IRA de la prisión de Baxter en Gran Bretaña, sin que los Ministros respectivos hubiesen asumido ninguna responsabilidad por estos sucesos (ya que la delegaron a los jefes ejecutivos de las agencias), y sin que hubiese quedado nunca del todo claro quienes eran los verdaderos responsables en estos sucesos (más allá de que los Ministros destituyeron a los jefes ejecutivos).

Una de las tensiones que señala Aucoin está -por lo tanto- aquí presente. Por un lado se quiere dar libertad de gerencia a los *managers* encargados de la provisión directa de servicios, y al mismo tiempo, se quiere tener una fuerte conducción política. Como el mismo Aucoin señala, es fácil creer que si se da libertad de acción a un jefe de agencia, éste no va a ganar poder e influencia política y económica (y más si está sujeto a la necesidad de ganar mercados, para lo que se necesita tener ambos tipos de influencia), y por lo tanto, va a ser más difícil de controlar para el Ministro.

Como hemos visto, la solución a dichos problemas no puede ser planteada a través de la insistencia en reforzar la *responsiveness* hacia el cliente del servicio, ya que no son una compensación adecuada de los déficits de *accountability* que se presentan.

Tanto en Nueva Zelanda como en Inglaterra y Canadá, ante la avalancha de este tipo de “malentendidos”, se ha intentado clarificar la situación mediante una (re)interpretación de la doctrina de la responsabilidad Ministerial, en la que se introduce una “clara” distinción entre las responsabilidades “objetivas” de los Ministros (*to be accountable*) y la aceptación de su responsabilidad política “subjetiva” (*political responsibility*) (Gregory 1995).

En Inglaterra, por ejemplo, en el año 1994 el gobierno reafirmó la responsabilidad Ministerial, en el sentido de que a pesar de que eran bien vista una mayor iniciativa y responsabilidad por parte de los oficiales públicos, sin embargo el Ministro seguía siendo el único constitucionalmente “*accountable*” por todo lo que ocurría en su departamento, incluyendo el trabajo de las agencia ejecutivas¹¹⁸. No obstante, ante el rechazo de los Ministros a hacerse responsables por toda las operaciones que ocurrían en sus Departamentos, incluyendo el trabajo de los jefes de agencias, el gobierno, un año más tarde, formula una (re)interpretación¹¹⁹ de la doctrina de responsabilidad Ministerial en la que se afirma que: los Ministros mantienen su

117 El mismo, es un informe del gobierno británico del año 1994, titulado “Next Steps: Moving On”, destinado a evaluar el funcionamiento del programa de agencificación (Next Steps) en curso.

118 A tal conclusión, llega el gobierno británico en su White Paper de 1994, titulado: “The Civil Service: Continuity and Change” (Cabinet Office 1994, p.16).

accountability política en general, pero no la de seguir haciéndose responsables por todo lo que ocurría en la agencia, cuando las tareas que se hubiesen delegado se llevaban a cabo de forma incompetente, por errores de juicio a nivel operativo. Esto debía ser cuestión del jefe de la agencia y no del Ministro (*Cabinet Office* 1995, pp.27 y 28¹²⁰). No sólo eso, también se afirmaba que los Ministros se reservaban el derecho a intervenir, cuando lo considerasen pertinente, en las operaciones de la agencia.

Mediante esta distinción conceptual, el Ministro declina responsabilidad política “subjetiva” (en el sentido moral del concepto), manteniendo únicamente su responsabilidad “objetiva”, en el sentido de que reconoce su obligación de “rendir cuentas” (que no es lo mismo que hacerse cargo subjetivamente) políticamente por las acciones de la burocracia, y tomar las medidas del caso.

En Nueva Zelanda, la vieja doctrina Westminster de responsabilidad Ministerial (considerada por los constitucionalistas neocelandeses, la piedra angular del sistema de gobierno), ha sido igualmente reinterpretada en el sentido de que los Ministros son responsables por los “*policy outcomes*”, mientras que los jefes ejecutivos son responsables por producir los “*outputs*” específicos que intentan generar esos *outcomes* (Gregory 2001).

De cualquier manera, a pesar de la insistencia en este tipo de separación de aguas en lo que hace a la atribución de responsabilidades, como producto de la separación de roles que se produce entre el político y el *manager*, este sigue siendo un terreno pantanoso. Si los Ministros intervienen, cuando lo consideran necesario, en las operaciones de la agencia, y si los jefes ejecutivos de las agencias a su vez, negocian periódicamente sus contratos y acuerdos de performance, ambas esferas –la de la política y la del *management*- no dejan de tocarse constantemente, y por ende, no es tan sencillo delimitar con claridad las responsabilidades de uno y otro.

Este sistema de provisión de servicios públicos, que está diseñado sobre la base de los contratos, la competencia y la evaluación de resultados de la gestión (de lo que dependerá la suerte del jefe

119 Ya que, según el gobierno, no se trata de una nueva doctrina.

de agencia, y en caso de que la competencia implica la opción de la salida, la suerte de la empresa proveedora misma), expone a los responsables directos de la provisión de servicios, a una suerte de *accountability* “gerencial”, en la que debe responder por el éxito o fracaso en conseguir los outputs a los que se comprometió. Esto, como ya lo hemos señalado, puede tener consecuencias serias en el manejo político que se hace de los indicadores de gestión, en el sentido de que se tratará por todos los medios de mostrar los mejores resultados, con el objetivo de conseguir una buena evaluación.

Dependerá entonces de la capacidad, tanto política de los Ministros y el Parlamento, como del los medios que disponga el público consumidor del servicio (de voz y de salida), para poder garantizar una provisión democrática, justa y de calidad de los mismos. Como venimos viendo, el relieve que ha tomado la *accountability* gerencial (frente a otros tipos de *accountability* tradicional), no sólo es preocupante desde el ángulo del comportamiento del proveedor (quien focalizará su atención en cuestiones de “eficiencia” por sobre otros valores públicos), sino también, por el hecho de que la capacidad y el interés de los Ministros en este tipo de control, está limitado por la menor atención que en este contexto se le da a la “*political responsibility*” (Christensen y Laegred 2001).

4.2.5. El Servicio Civil en la encrucijada. Entre las críticas y las demandas cruzadas.

Previo a avanzar sobre el tema, conviene establecer con cierta precisión (en la medida de lo posible), cuál es el alcance real que se le da –por lo general- a esta idea de Servicio Civil que hemos venido discutiendo.

Haremos esto, siguiendo una definición aceptada recientemente por el Banco Mundial (*World Bank* 2001). Por lo general, los integrantes del Servicio Civil reúnen los siguientes criterios: a) son designados por decisión de una institución pública autorizada para ello; b) existen restricciones legales con respecto a su despido; c) los más altos en la jerarquía, tienen más

120 Esto queda de manifiesto en el White Paper de 1995: “Taking Forward Continuity and Change”

restricciones en cuanto a sus derechos laborales (derecho a organizarse, a participar en negociaciones en cuanto a sus términos de trabajo, actividades políticas, etc.) que otros grupos; d) se reconoce la distinción entre el Servicio Civil establecido (ya sean inamovibles o amparados en un estatuto) y los no establecidos, quienes trabajan bajo contrato (*World Bank* 2001).

Si se aplican estos criterios que se vienen definiendo, hay un grupo de trabajadores en el gobierno central o en los gobiernos locales que se reconocen como “*civil servants*”. Es posible que en algunos casos, todos los trabajadores del sector público sean considerados así, pero esto es muy raro, ya que por lo general los trabajadores de las empresas públicas tienen una legislación distinta (generalmente la misma que rige a los empleados del sector privado). No obstante, si bien no todos, en la mayoría de los países de la OECD, el grupo más amplio de los empleados públicos son *civil servants*.

En una limitada cantidad de países que han seguido la tradición alemana, sin embargo, éstos son sólo una porción de los empleados públicos. Alemania distingue entre el *Beamter* (que es un *civil servant* y que son un 40% de los empleados públicos), quien detenta la autoridad estatal, y el *Angestellter* (empleado estatal), quien desarrolla funciones que implican el ejercicio de la autoridad pública. El ejercicio de la autoridad pública está relacionado con el interés nacional, la ley y el orden, la soberanía estatal, el cumplimiento de la ley, etc.. Sin embargo, los profesionales de la educación y los cargos ejecutivos en gobiernos locales, son considerados *civil servants*. Quienes no lo sean, son considerados simplemente como ejerciendo una profesión cualquiera en el sector público de la economía, o en los servicios públicos financiados por el presupuesto estatal.

Austria, Luxemburgo, Dinamarca e Italia, han seguido el modelo alemán, el que está basado en otorgar el status de *civil servant* a quien detenta directamente el ejercicio de la autoridad estatal, quienes por lo general están en el centro del gobierno. Pero, como hemos visto en el mismo caso de Alemania, junto a la expansión de los Estados de Bienestar, se ha extendido la noción del ejercicio del poder público, lo que ha conducido a una extensión de la magnitud del Servicio Civil.

También el alcance de las leyes sobre el Servicio Civil varía entre países. En algunos casos estas leyes regulan todo lo relativo al empleo. En otros, complementan las normativas generales sobre el trabajo. Por lo general, existe un cuerpo que se encarga de la legislación y el monitoreo de la gestión, a nivel Ministerial o de agencia, y las regulaciones acerca de los derechos sindicales, por lo general, son tratadas por separado. Por otra parte, mientras las leyes generales sobre el trabajo sólo tienen que ver con el cumplimiento de los contratos de trabajo, las leyes sobre el Servicio Civil, suelen contener una exigencia de deber hacia el Estado o el gobierno. Esto se refleja en todo un sistema separado de estabilidad laboral (el despido debe estar sometido a todo un proceso administrativo especial) y remuneración (por lo general establecida por ley, independientemente de las condiciones del mercado, donde los convenios colectivos suelen ser sólo de carácter consultivo), así como de sanciones (disciplinamientos de acuerdo a provisiones específicas, que pueden consistir en pérdida de salario, baja de categoría o despido).

Las distintas combinaciones del alcance de estas leyes sobre el Servicio Civil, arrojan dos tipos de arreglos: sistemas de carrera (*career systems*), por lo general cerrados a los que no integran la carrera, y sistemas basados en el puesto de trabajo (*position-based systems*), de accesos más abiertos a los puestos de trabajo.

Por lo general, el Servicio Civil se refiere a los empleados civiles de la administración central, y en algunos contextos, también a los de los Gobiernos locales (aunque por lo general suelen ser considerados como un Servicio Civil específico, distinto al central). Por lo general, profesionales de la educación y de la salud, así como personal militar (no así la policía que sí suele ser considerada como Servicio Civil), están excluidos¹²¹.

Sin embargo, estas consideraciones no son absolutas, existiendo muchas excepciones. En Alemania y Francia, por ejemplo, los médicos y profesores que trabajan en el sector público (como ya vimos en el caso alemán) están sujetos a las leyes del Servicio Civil. En Gran Bretaña,

121 Este sería el caso uruguayo. Aunque aquí los textos legales no distinguen expresamente un cuerpo tal, éste podría asimilarse al concepto de Funcionario de la Administración Central (en sentido amplio), que es el funcionario de carrera cuyos derechos y obligaciones están amparados en el Estatuto Legal Central (volverés sobre este punto más adelante).

existen regulaciones específicas que le dan su status a los “*civil servants*”, pero no existe una Ley de Servicio Civil. Asimismo, los empleados de los gobiernos locales no están comprendidos dentro del Servicio Civil. En Suecia, la Ley sobre el Servicio Civil es minimalista, ya que el derecho laboral y los convenios colectivos de trabajo regulan casi todas las condiciones de trabajo del Servicio Civil (salvo algunos derechos y obligaciones y sanciones disciplinarias básicos).

Ahora sí, una vez establecidos los criterios distintivos para comprender el tamaño y la ubicación aproximada de este grupo de servidores públicos, entraremos en consideraciones sustantivas en lo que hace a las transformaciones y desafíos por los que está pasando esta institución, sobre todo en aquellos países y sectores del Estado en los que el sistema de carrera estaba fuertemente establecido.

En los últimos años, signados por las transformaciones del tipo NPM, la agenda política para el Servicio Civil ha estado concentrada alrededor de dos temas: disminuir la influencia del Servicio Civil en el establecimiento de los programas de gobierno, y al mismo tiempo, reforzar su capacidad de *management* (Savoie 1995).

Esta agenda responde a la visión que los líderes políticos han venido teniendo acerca del Servicio Civil, como sobredimensionado, con exceso de confianza, incompetente en cuestiones de gerencia, y más propenso a trabar las iniciativas políticas que significaran una amenaza al status-quo (Hennsesy 1989; Campbell y Wilson 1995). Si bien es evidente que la década del *bureaucrat-bashing* (que fue la de los años 80) ya ha pasado, la agenda de los líderes Ejecutivos quedó marcada por esta visión absolutamente negativa del Servicio Civil.

Para evitar el síndrome “*Yes Minister*” (como irónicamente respondería un *civil servant* a su Ministro, en la creencia de que su labor no es obedecerlo, sino la de educar a su master) y con poca fe en la capacidad de *neutral competence* del Servicio Civil, los líderes políticos inclinaron la balanza a favor de los imperativos de *political responsiveness*. Como hemos visto, para ello, los líderes Ejecutivos politizaron la administración pública, y apartaron al Servicio Civil de carrera del asesoramiento experto en cuestiones de políticas públicas, recurriendo en cambio, al

consejo de sus asesores políticos de confianza dentro de la maquinaria Ejecutiva, o a otras fuentes externas de asesoramiento (*think tanks*, grupos empresariales, consultores con contratos ad-hoc, encuestas de opinión pública, etc.).

Al mismo tiempo, enviaron a los oficiales públicos del Servicio Civil, señales muy claras de que deberían hacerse responsable por cuestiones de gerencia, y de que era necesario que incorporaran las técnicas y enseñanzas del *management* privado.

Esto trajo consecuencias muy profundas en el Servicio Civil, ya que significa un replanteo profundo del rol que clásicamente se le atribuía como instrumento de gobierno, así como de su autopercepción, cultura organizacional, estatutos normativos, y prácticas administrativas. Sin embargo, el impacto de estas transformaciones no fue el mismo, ni en todos los sistemas político-administrativos, ni en todos los sectores del Servicio Civil, ni en todos los niveles jerárquicos, por lo que no es sencillo realizar una evaluación general del asunto.

Sin embargo, tal como ocurre con los problemas que se presentan con el cambio hacia una forma contractual de provisión de servicios públicos, o con las dificultades en torno a la *accountability* política, las transformaciones en curso vienen planteando una serie de preguntas abiertas, que en este caso específico del Servicio Civil, giran alrededor de las interrogantes acerca del futuro de esta institución, y de su capacidad para responder a los desafíos de un Estado moderno. Veamos las razones para ello.

a) El creciente desinterés por el análisis crítico institucional.

El hecho de que de la burocracia, como institución, se espere un *management* eficiente, y no capacidad de análisis y asesoramiento político imparcial, ha conducido a una pérdida de creciente de esta última capacidad institucional, también conocida como “*speaking thruth to the power*”.

Como consecuencia de un constante proceso de politización de la burocracia, se ha venido constatando una tendencia general a que los puestos reservados para la alta burocracia vienen siendo ahora ofrecidos en su mayoría a aquellos que acreditan su identificación con la política de reformas “managerialistas”, o su lealtad personal a su *master* político (el Presidente o el Primer Ministro, o los Ministros o Secretario de Estado de las distintas carteras¹²²) (Page y Wright 1999). Es decir, se viene privilegiando el nombramiento de funcionarios que seguramente le dirán a los políticos los que ellos quieren oír, en lugar de confiar en las acreditaciones profesionales que otorga una carrera hecha en la administración pública¹²³ (Peters 1995). En consecuencia, estos funcionarios quedan tan identificados con sus jefes políticos y con una política de gobierno, que la mayoría de ellos pierden idoneidad para servir al gobierno siguiente, debiendo ser reemplazados¹²⁴.

Al mismo tiempo, en esa suerte de revitalización de la doctrina de separación entre política y administración (de la que hemos venido hablando), ha ganado terreno la idea de que la burocracia de carrera, sobre todo aquella que opera en los Departamentos de línea, debe concentrarse en la implementación eficiente de las reformas “managerialistas”, dejando el asesoramiento político a las agencias centrales del Ejecutivo (Hart 1998).

Se corre el peligro así, de estar perdiendo de esta manera, un saber anclado en memorias institucionales sobre el *decisions-making*, que es fundamental para dar coherencia y efectividad a los programas públicos de gobierno (Campbell y Wilson 1995; Heclo 1977). Por supuesto, este

122 Como ya hemos visto, la politización de la burocracia en la mayoría de los sistemas políticos, más que del tipo político-partidaria, ha estado dirigida a reforzar las lealtades personales a los líderes Ejecutivos, alineando a la burocracia con sus propuestas de cambio, sin necesariamente exigir un alineamiento partidario.

123 Esto no quiere decir que estos nombramientos no se hagan con los funcionarios del Servicio Civil, como ocurre en Alemania y Francia, por ejemplo.

124 Evidentemente esto depende de la radicalidad con que se realice este proceso de politización. Si bien es lógico que los líderes Ejecutivos tengan el derecho a buscar asesores de confianza, la tendencia a desconocer el asesoramiento institucional del Servicio Civil implica desconocer el origen de la idea por la que fue creado. Esta institución, como hemos visto, fue concebida para moverse ambiguamente entre dos imperativos: el civil servant debe ser independiente, para poder cumplir sus obligaciones imparcialmente, pero al mismo tiempo debe servir con lealtad a sus masters políticos. La decidida definición por un extremo, perjudica la idea misma de civil servant, es decir, si por un lado la extrema independencia conlleva crecimiento desproporcionado del poder no democrático de la burocracia, la extrema indentificación con un partido de gobierno conlleva la pérdida de capacidad de asesoramiento imparcial. Es por ello que Richard Rose dice que el civil servant debe ser políticamente promiscuo.

fenómeno, aunque general, se presenta de forma más o menos radical según la ideología más o menos “managerialista” del partido de gobierno, y según la matriz previa de relacionamiento entre administración y política de cada sistema nacional.

Estados Unidos suele ser ubicado en un extremo de la balanza, ya que los puestos más altos de la maquinaria Ejecutiva no son ocupados por *civil servants*, sino por *political appointees* que por lo general no provienen del *Civil Service*. Europa continental suele ser ubicada en una posición intermedia, ya que los puestos más altos de la maquinaria Ejecutiva, si bien suelen ser designaciones hechas en base a criterios políticos, por lo general suelen ser ocupados mayoritariamente por funcionarios que provienen del Servicio Civil (algo así como una clase política de *civil servants* (Rockman 1996))¹²⁵. El caso británico¹²⁶, representa el otro extremo, ya que los puestos administrativos más altos son ocupados en forma casi exclusiva (aunque esto está cambiando) por funcionarios de carrera (Derlien 1996). Por lo tanto, las repercusiones de este fenómeno son distintas.

Los *civil servants* norteamericanos, en la tradición wilsoniana de separación entre política y administración, fueron pensados tradicionalmente como *public managers*, es decir, como “herramientas inteligentes” (Rockman 1996) de los líderes políticos. En los Estados Unidos, la idea de *neutral competence* nunca tuvo arraigo, ya que los políticos siempre tuvieron la sospecha de que no era posible tal neutralidad cuando se participa en el *policy-making*. Es por ello que se trató de asegurar la neutralidad del *Civil Service*, negándole la posibilidad de realizar actividades políticas (a diferencia de los sistemas europeos) y relegándolo de los puestos más altos de la maquinaria Ejecutiva (allí donde se realiza el *policy-making*). En cambio, para este tipo de

125 Sin embargo, es posible distinguir en este tipo de administraciones, tal como lo hacen Page y Wright (1999), entre aquellos países como Alemania, Francia y Suecia, que reduce los nombramientos políticos a dos o tres escalafones en la pirámide administrativa, de aquellos otros países como Austria, España o Italia, que hacen un uso más extensivo de este mecanismo, y donde las credenciales partidarias pesan aún más. Este es un clásico síndrome de los *Parteienstaat*, que florecieron en el período de las democracias post-facistas (Alemania, Austria e Italia), y en las democracias de transición tardía (Grecia, y España), donde los partidos políticos dominaron el Estado y colonizaron importantes segmentos de la sociedad (Puhle 2002).

126 Si bien trataré el británico por ser sobre el que más se ha discutido, Page y Wright también ubican a Dinamarca en esta categoría (Page y Wright 1999).

actividad, la cultura político-administrativa en ese país tendió a privilegiar la idea de *responsive competece*, en la que el lado de la *responsiveness* ha recibido más atención. En consecuencia Cuando la labor de la burocracia es más del tipo de intermediador entre intereses distintos y de asesoramiento político, los líderes políticos norteamericanos han privilegiado la capacidad del administrador para responder a sus intereses políticos, y lo han hecho a través de la designación de personas (técnicos y políticos) que gozan de su confianza.

Por lo tanto, cuando se produce un cambio de gobierno, se produce al mismo tiempo una enorme rotación de los puestos reservados para la Alta Burocracia, lo que permite al los líderes Ejecutivos garantizar la *responsiveness* de la burocracia, pero al mismo tiempo significa, entre otras cosas, una pérdida de memoria institucional muy fuerte. Por otra parte, cada vez que se aproxima una elección presidencial, se crea una especie de locura generalizada en torno al tema de los nuevos nombramientos, ya que el proceso de selección de miles de puestos en lugares políticamente sensibles de la administración, no es nada sencillo, y debe ser cuidadosamente estudiado por el equipo presidencial (el resultado de esta complicada selección es publicado por un comité en Washington, en una lista conocida como “*Plum Book*”, con el nombre de las personas elegidas.

Esta problemática en los Estados Unidos es ya clásica, y ha concentrado la preocupación de los analistas políticos desde hace mucho tiempo. La falta de un asesoramiento burocrático institucional adecuado en este país, está resumida en la expresión “un gobierno de extraños”, tal como Hugh Hecló la concibió al elegir el título de su clásica obra en la que discute la política Ejecutiva de gobierno (Hecló 1977). Sin embargo, tal como se ha observado, no merece ni una línea en el NPR de Al Gore (Moe y Gilmoure 1995), a pesar de que como consecuencia de sus recomendaciones se estaría disminuyendo aún más la proporción de funcionarios de carrera, frente al número de funcionarios nombrados políticamente (aunque estos nombramientos se estén haciendo ahora, con criterios más técnicos que los utilizados por Reagan en su momento (Ingraham, Thompson y Eisenberg 1995)). Este fenómeno ha causado una fuerte desmoralización del Servicio Civil, que ha venido preocupando a instituciones como la *Brookings Institution*, debido a que cada vez es más difícil motivar a gente joven con talento, a

ingresar a la función pública, mientras que al mismo tiempo, se viene produciendo el retiro de personal altamente capacitado (Light 1999b)

En ese sentido, la agenda que trae el NPM y la cultura organizacional que promueve, estaría representando un movimiento en la dirección de la tradición norteamericana (Rockman 1996). La amenaza que el NPM significa para la capacidad del Servicio Civil de poder ejercer un asesoramiento político profesional y neutral, queda planteada con claridad meridiana, en un sistemas que están en las antípodas del norteamericano, como es el caso del sistema administrativo británico, conocido como modelo Whitehall. Vale la pena detenerse aquí un poco, para entender mejor el fenómeno en su conjunto, y los dilemas que trae aparejado.

El modelo Whitehall británico, era un modelo de administración clásico, basado en un clima de cooperación, respeto y mutua confianza entre políticos y burócratas (lo que llevó a Hecló y Wildavsky a darle el apelativo de “villa”), y admirado por otros sistemas políticas en el pasado. En este modelo, los *senior civil servants* tenían un fuerte prestigio, derivado de la expectativa de que sirviesen con igual entusiasmo a un gobierno que gozara de su simpatía, como a otro que no lo hiciera¹²⁷, y de que gozaban del monopolio del asesoramiento político. En opinión de dos especialistas en la materia como Campbell y Wilson, estas características, si bien por separado no eran únicas a este sistema, sí lo era su combinación (Campbell y Wilson 1995). Según estos autores, a partir de la embestida de Thatcher, y del advenimiento de una cultura de gerencia pública empresarial, de tipo NPM, el modelo parece haberse destrozado.

Por un lado, Thatcher politizó el personal administrativo, ejerciendo una mayor influencia en los nombramientos del *high civil service*, dentro de una tradición en la que el Servicio Civil decidía autónomamente sobre los ascensos de sus funcionarios. Esto condujo a que algunos funcionarios se vieron obligados a renunciar con el cambio de Primer Ministro, debido a que quedaron demasiado identificados con el gobierno anterior.¹²⁸

127 En un sistema político como el británico, donde el Ejecutivo es muy poderosos, en razón de las pocas restricciones constitucionales que tiene, el Servicio Civil, era visto como un valioso instrumento de control (como guardianes de la Constitución, según la antigua doctrina Tomlin (Greenaway 1995).

Asimismo, el ataque de Thatcher al Servicio Civil, significó para éste el fin de su tradicional monopolio en el asesoramiento político, aunque ya venía siendo cuestionado anteriormente. Tradicionalmente, el *senior civil servant* británico, era un amateur en cuestiones de management (tal como lo señala negativamente el Informe Fulton (1968))¹²⁹, y su rol era visto justamente más como el de un asesor político experto de su Ministro (para lo que había sido formado en Oxford y Cambridge, sumado a su larga experiencia en la maquinaria ministerial), que como un experto en cuestiones gerenciales. El hecho de que el *senior civil servant* gozaba del monopolio del asesoramiento político, lo situaba en una situación de privilegio (de ahí el término “mandarines”), mientras que el Ministro, estaba una fuerte relación de dependencia¹³⁰.

Si bien la crítica a los mandarines, no proviene sólo de los conservadores (es muy conocida la crítica de Bárbara Castle¹³¹, quien como Ministra de Trabajo en el gobierno laborista de Callaghan, tuvo que lidiar hasta la finalización de su mandato con un *Permanent Secretary* no colaborativo, debido a la incapacidad que un Ministro tenía para forzar su reemplazo), será

128 Tales son los casos, entre otros, de Bernard Ingham (jefe de prensa de Thatcher) y Charles Powell (consejero de política exterior), que fueron removidos de sus puestos por Major, al asumir su magistratura.

129 Aún cuando las tareas administrativas empezaron a expandirse con el crecimiento del Estado de Bienestar, el *senior civil servant* británico siempre se las ingenió para no “ensuciar” sus manos con tareas gerenciales de implementación, derivándolas a los niveles locales de gobierno. Esto trató de cambiarse en los setenta a través de un sistema que abría el acceso a las jerarquías más altas de la pirámide administrativa (en un principio las 4 primeras y en los ochentas se extendió a las primeras 7) a otras especialidades (ingeniería, economía, arquitectos, etc.) por fuera de la clásica clase administrativa –en el sentido inglés de una clase especial de funcionarios, con formación humanista, e involucrados en el decision-making-. Sin embargo, hay evidencias de que los especialistas en ese “senior open structure”, por lo menos en los tres primeros (de los 12) niveles administrativos, son minoría (sólo un tercio), aunque su participación se ha incrementado (Plowden 1994).

130 La dependencia del Ministro estaba basada también, en sus características profesionales. Walter Williams (1994) comparando los sistemas político-administrativos de Washington y de Whitehall, señalaba un notorio déficit de management en el segundo, si se lo compara con el primero. Una de las razones, según el investigador, era el amateurismo de los Ministros británicos, en cuestiones de gerencia, a diferencia de sus colegas norteamericanos, cosa que atribuye a la estructura premoderna del Estado inglés. Los Ministros ingleses, mientras que son “accountables” frente a la Corona (a través del Primer Ministro) y el Parlamento, por todo lo que acontece en sus organizaciones, son al mismo tiempo parlamentarios, para lo que cuenta más la fuerza política de retórica, que sus capacidades gerenciales. Si bien se puede afirmar que tienen que ser políticos, más que managers, en ese caso Williams sostiene que deberían dejar de tener responsabilidad total por cuestiones de detalle (lo que efectivamente sucedió más adelante, tal como lo hemos visto al referirnos a las transformaciones de la accountability Ministerial en Gran Bretaña).

131 En el año 1973 Castle publicó un artículo en el Sunday Times, titulado “Mandarin Power”, el que es reproducido en un libro editado por Peter Barberis (1996), “The Whitehall Reader”.

Thatcher la que iniciará una campaña de deprivilegización de los mismos. Thatcher y sus Ministros, rechazaron el asesoramiento político de éstos, ya que desconfiaba de su orientación ideológica (los consideraba partidarios de mantener el status-quo “welfariano” y opuestos a su política de corte neoliberal). Por otra parte, se pretendía de ellos, que se transformaran en “doers” (*managers* con capacidad de “*get the job done*”¹³²) y no “thinkers” o “wait a minute” (en su visión, diletantes amateurs¹³³). Para contribuir a este propósito, se establecieron acuerdos de performance gerencial dentro del alto Servicio Civil y se hizo el *advertishment* de muchos puestos altos en el Servicio Civil. Hood ha denominado a esta estrategia de reducir los privilegios del *High Civil Service* británico¹³⁴, como “*De-Sir Humphreyfying the Whitehall-Westminster Modell*” (Hood 1990b), en alusión a Sir Humphrey Appleby, el arrogante *permanent secretary* de la popular serie televisiva de la BBC: *Yes Minister*. Para el tradicional *senior civil servant*, el glamour del trabajo en el gobierno, estaba en el análisis y asesoramiento político (que es el sentido que tiene la palabra “administración”, en la cultura político-administrativa británica), y no en el *management*, donde prima la gestión financiera y de personal.

Thatcher prefirió utilizar como instrumento de asesoramiento político¹³⁵, una pequeña unidad creada en el gobierno de Wilson, llamada *Policy Unit*. Esta estaba integrada en su mitad por gente perteneciente al Servicio Civil y por gente de afuera, y sus integrantes debían estar

132 En el llamado “new senior open structure” (implementado en el White Paper “Continuity and Change”(Cabinet Office 1994), que abarca ahora a los 5 primeros niveles, todos los funcionarios, salvo los “permanent secretaries” (es decir, los del primer nivel, quienes resistieron el embate gerencialista), deben entrar en un contrato (aunque sin término, lo que quiere decir renovable automáticamente –rolling contract-) y rendir cuentas periódicamente sobre sus rendimientos “gerenciales”. En ese mismo new senior open structure, los expertos en management tendrán oportunidad de ascender rápidamente (“fast stream system”).

133 La famosa frase que se le atribuye a Thatcher, de que “si fuesen tan valiosos como se dice, estarían haciendo dinero en la City”, sintetiza la orientación gerencial de la reforma Thatcheriana.

134 Esto no quiere decir necesariamente que como consecuencia de la desprivilegización del senior civil service, éstos necesariamente hayan perdido totalmente su status y privilegios corporativos. Si bien esto ha sucedido parcialmente (tanto en salario como en prestigio), con respecto a las jerarquías inferiores, los senior civil servants han desarrollado exitosas estrategias de adaptación. Muchos de ellos han sacado partido de la nueva situación, redefiniendo sus presupuestos y sus bureaux, en los que continúan sus tareas de análisis político, y apoyando las estrategias de privatización y agencificación de sus Departamentos, ya que es una forma también de delegar las ingratas tareas de management.

135 También los Think Tanks, particularmente el Adam Smith Institute, jugaron un rol importante en el asesoramiento político externo, aunque su influencia ha decaído notoriamente en los noventas.

fuertemente identificados con la propuesta del Primer Ministro¹³⁶ (a diferencia del mandarín tradicional, que no le decía sólo aquello que el político quería escuchar), a tal punto que a muchos de los funcionarios de carrera les fue imposible volver a sus lugares de origen (Campbell y Wilson 1995).

Si bien los analistas coinciden en que no se produjo una “politización” partidaria del Servicio Civil británico (Hennessy 1995; Plowden 1994), sí se lo sometió a presión política (hubieron groseras destituciones de prestigiosos *civil servants*) para que cumplieren obedientemente con el nuevo rol que se le estaba asignando, como implementadores de las estrategias de reforma asociadas al NPM. Esto ha tenido consecuencias negativas para la clásica idea de “escepticismo institucional”, ya que si bien siguen siendo nombrados en base meritocrática (y no de patronazgo), saben que ahora sus Ministros esperan de ellos más lealtad política que asesoramiento objetivo.

Por supuesto, hay evaluaciones contradictorias acerca de este proceso. Hay quienes, desde una óptica de tipo *public choice*, afirman que es un fenómeno positivo, ya que lo que se ha logrado es reforzar la capacidad de liderazgo político del Ejecutivo, frente a una clase de mandarines que nunca había sido “neutral”, sino que había utilizado a su favor (y en favor de una coalición armada en torno a los programas públicos de bienestar), su monopolio en el asesoramiento político (Dowding 1995). Hay quienes también, desde posiciones menos negativas hacia el Servicio Civil, reconocen que de alguna manera era necesario reforzar la influencia de los Ministros sobre su staff administrativo, ya que en última instancia es responsable por todo lo que ocurre en su Ministerio. Pero también reconocen, que si esta tendencia continúa, de alguna manera debería regularse, tal como ocurre en otros sistemas europeos (Plowden cita como

136 Esta es quizás la característica más distintiva del cambio de estilo en el asesoramiento político en Gran Bretaña, más que la llegada de personal no perteneciente a la carrera administrativa, de la que hay antecedentes. Sin mencionar la fuerte incorporación de personal externo que se produjo en los casos excepcionales de las dos Guerras Mundiales, debe mencionarse la creación del CPRS en los setentas, integrado con personas del servicio y ajenas al mismo. Sin embargo, no necesariamente eran incondicionales del Primer Ministro, y es por ello que Thatcher lo disuelve (por considerarlo allegado a los intereses de la burocracia), sustituyéndolo por una unidad más pequeña como lo era la Efficiency Unit (más adelante Policy Unit).

ejemplo instructivo, el sistema alemán de remoción de los *politische Beamter* (Plowden 1994)), donde estas remociones no son vistas como un atentado a la integridad del Servicio Civil.

Pero, debido a la forma como este proceso se vivió en Gran Bretaña, hay quienes han levantado voces de alerta, en el sentido de que se está corriendo el riesgo de ir, no hacia una *responsive competence*, como se pretende, sino hacia una situación de “*politicized incompetence*”. En ese caso, lo que se conoce como “*Yes Minister*” ha perdido su ironía, pasando a ser una realidad, ya que el funcionario de carrera que quiera ocupar los puestos de mayor jerarquía, no se atreverá a decirle al Ministro aquello que éste no está dispuesto a escuchar¹³⁷. Tal como lo sostienen Campbell y Wyszomirsky (1991), los líderes políticos podrán no tener en cuenta el asesoramiento institucional de la burocracia de carrera (prefiriendo otras fuentes), pero deberán hacerlo por las razones adecuadas. El riesgo de *politicized incompetence* crece justamente, a medida que los liderazgos Ejecutivos rechazan este tipo de asesoramiento por razones ideológicas, es decir, porque no confían en el saber institucional de su burocracia de carrera, o porque no quieren escuchar las advertencias que estos funcionarios pueden hacer a sus programas de gobierno¹³⁸.

Muchos fracasos en programas públicos británicos, pueden ser atribuidos a este fenómeno de pérdida de capacidad de análisis crítico. Como lo sostienen Peters y Savoie (1994), al analizar las transformaciones de las maquinarias Ejecutivas en Gran Bretaña, Estados Unidos, Canadá y Nueva Zelanda, en aquellas organizaciones de gobierno que realizan actividades más mecánicas y rutinarias, es donde se presentan las historias de éxito del NPM. Es allí donde se necesitan implementadores eficientes de las políticas de gobierno, y no tanto analistas críticos de las mismas. Pero en aquellos Departamentos y organizaciones públicas encargados de desarrollar programas de gobierno políticamente sensibles y complejos, la pérdida de capacidad institucional de análisis crítico, ha producido “historias de horror”. Campbell y Wilson (1995), analizando el caso británico, señala que desastres políticos como la Guerra de Malvinas, o la política monetaria

¹³⁷ En ese sentido, es muy ilustrativa una anécdota recogida por Dowding, donde un grado 3 británico cuenta que al haber asistido a una reunión entre un Ministro y sus más cercanos colaboradores, en la que sólo él era de otro Departamento, al haber pedido el Ministro consejo acerca de sus propuestas, sólo él se manifestó contrario a las mismas. El programa fue un fiasco (Dowding 1995).

y la “*poll tax policy*” (que ocasionó la caída de Thatcher), son producto de inconsistencias en la maquinaria de Whitehall, que no hubiesen ocurrido en el antiguo sistema. Asimismo, el famoso escape de terroristas del IRA de la cárcel de Brixton, podía haberse evitado si el Ministro del Interior hubiese escuchado las recomendaciones que uno de sus *civil servants*, el Inspector de Prisiones, le había formulado 5 meses antes.

Los sistemas que son un derivado de Westminster, como Canadá, Australia y Nueva Zelanda, también resultaron afectados. El caso de Canadá, suele ser citado por la intensidad con la que Mulroney politizó el Servicio Civil (nombrando jefes de staff cuyo status es el mismo que el de los Deputy Ministers, y aumentando enormemente los recursos de la oficina del Primer Ministro (Halligan 1995). Pero en todos estos sistemas, se reforzó el nombramiento político de asesores en agencias centrales, y se separó a los antiguos funcionarios de carrera, del *top management* en los Departamentos de línea, nombrándose en su lugar a personas con poco back-ground en la maquinaria administrativa (como en Australia y Canadá), o contratándolos (como en Nueva Zelanda y parcialmente en Australia) (Halligan 1995). Las consecuencias de estos procesos también se han manifestado en fracasos políticos fuertes y pérdida de prestigio del servicio (Aucoin 1995).

También en las administraciones europeas tradicionalmente más politizadas de por sí (Rockman 1998) se dejan ver algunos efectos negativos de este proceso, y preocupa la pérdida de análisis crítico institucional, así como la desmotivación hacia la función pública¹³⁹.

Evidentemente, las razones por las que se desconfía del consejo político de la Alta Burocracia, y se la tiende a politizar, no siempre han sido las mismas. A veces un mismo partido ha permanecido largo tiempo en el poder, y el nuevo gobierno entiende que la burocracia está

138 Justamente, el hecho de que tradicionalmente la carrera del civil servant no dependía de los favores políticos, sino de su capacidad para “decir la verdad”, era lo que lo convertía en la fuente de información más idónea para realizar este tipo de tarea.

139 Por ejemplo, Derlien (1996), cuando comenta las consecuencias no queridas de la politización partidaria en Alemania, relata el caso de aquellos civil servants que, sintiéndose obligados a servir incondicionalmente a un gobierno, con el fin de avanzar en sus carreras profesionales, se involucraron en actividades ilegales tendientes a mantener a la oposición parlamentaria fuera del gobierno. Tal es el caso del abuso de su burocracia que hizo el Ministro Presidente de Schleswig-Holstein durante las elecciones de 1988, lo que terminó en un escándalo de grandes proporciones y con el suicidio de dicho político.

consustanciada con el gobierno anterior. Otras veces, se hace porque se entiende que la burocracia ha ganado demasiado poder. Y en otros casos, se busca el asesoramiento externo, porque se parte de una ideología de que lo público no es eficiente, y que el asesoramiento de afuera es mejor. En el caso de las reformas administrativas de tipo NPM, la segunda y tercer razón son las que más han participado en las reformas (lo que no quiere decir que en algunos casos nacionales la primera no haya jugado, como en el caso de Suecia cuando los conservadores tomaron el poder luego de un predominio exclusivo de la social-democracia). Como resultado, el asesoramiento política institucional de la burocracia de carrera, ha perdido terreno, y las lealtades políticas juegan un rol cada vez más importante en las perspectivas de ascenso de los funcionarios del Servicio Civil.

Sin embargo, tal como lo señala Aucoin (1995), es necesario aclarar con el objetivo de no sobredimensionar el fenómeno y las consecuencias de la politización de los Servicios Civiles, que en las administraciones de tipo europeo-continental (como la alemana y la francesa), o en Nueva Zelanda y Australia, las consecuencias no han sido tan negativas como lo fueron en Estados Unidos o Canadá. Esto es debido a que los líderes Ejecutivos del primer grupo de países, si bien no descartaron el mecanismo de incorporación de *outsiders*, para lograr poner a la maquinaria administrativa al servicio de sus objetivos políticos, la mayor *responsiveness* se logró mayoritariamente en base a la extensión de nombramientos políticos de funcionarios de carrera (como en Francia y Alemania), o sin renunciar absolutamente al asesoramiento del *Senior Civil Service* en Departamentos centrales (como en Inglaterra y Nueva Zelanda), aunque se haya presionado para que éstos se alinearan con sus objetivos. De esta manera, aunque los funcionarios de carrera no monopolicen más el asesoramiento político, y se les exijan más lealtades personales que antes (lo que es motivo de preocupación para el futuro de la institución), al seguir ocupando posiciones críticas, ayudan a coordinar las estrategias del Ejecutivo (Aucoin 1995).

Si bien es cierto que el tradicional rol del *senior civil servant*, como portador de un escepticismo institucional, ha venido siendo cuestionado por las reformas, se ha ido tomando conciencia

Asimismo, Rouban ha venido señalando desde hace tiempo la pérdida de prestigio de la Burocracia francesa (Rouban 1999).

también, que se necesita contar con un número suficiente de asesores políticos formados en la maquinaria de gobierno, que estén dispuestos a apoyar las reformas en curso, si se quieren evitar fiascos políticos fuertes. De cualquier manera, a pesar de este reconocimiento, todavía persisten muchas dudas acerca del tipo de relacionamiento que estaría surgiendo entre políticos y *senior civil servants*, y de cual es el rol correspondiente de estos últimos.

Lamentablemente, la teoría y las doctrinas del NPM, prácticamente no hacen referencia a este tema. Esta carencia se explica teniendo en cuenta que el NPM se promueve a sí mismo, como una teoría sobre la “gerencia” pública, reestableciendo la antigua separación política-administración, y por lo tanto, no entrando en consideraciones de tipo político acerca de las relaciones entre el Ejecutivo y sus formas institucionales de asesoramiento político. Sin embargo, la porfiadez de la realidad político-administrativa, otra vez más nos muestra que esta separación, si bien es aceptable normativamente, en la práctica las relaciones entre ambos componentes de la dicotomía son mucho más complejas, y no se dejan encasillar en doctrinas “universalistas” del tipo NPM.

Savoie (1998), haciendo un análisis general sobre las consecuencias que a fin de siglo se derivan de las reformas del tipo NPM, comenta que el precio que el Servicio Civil paga por haber renunciado a su tarea de análisis crítico institucional, se traduce en una pérdida de su habilidad para delinear el futuro de su propia institución. Aunque se reconozca la importancia central de los *civil servants* en la formulación de programas públicos, si ya no se aprecia la tarea de **análisis crítico** (el famoso “pero...”), el *civil servant*, o bien se convierte en un implementador, es decir, en experto en management, o en un asesor político acrítico. En ese sentido, no parece muy claro cuál será el futuro del sistema de carrera administrativa, y cuál es el sentido de la especificidad misma de la institución, temas que como veremos más adelante, reaparecen en los debates de la *governance*.

b) La crisis del sistema de méritos.

Como hemos señalado, paralelamente a la disminución del rol del Servicio Civil en el asesoramiento político de la maquinaria Ejecutiva, las reformas de tipo NPM han insistido en el reforzamiento de las capacidades de *management* de la burocracia. Para lograr este objetivo, se ha apuntado a la flexibilización, o más directamente, al abandono paulatino de los tradicionales sistemas administrativos de personal, incorporando en su lugar, nuevas técnicas de gestión, tomadas del *management* empresarial. Ello implica tanto un cambio en las normas y procedimientos de esa burocracia, como en su cultura organizacional.

Como consecuencia de ello, el Servicio Civil ha venido sufriendo transformaciones fundamentales, que han erosionado, tanto su cohesión como cuerpo institucional, como sus normas y valores sobre los que está fundado. Obviamente, aunque señalaremos en forma general algunos puntos críticos de esta transformación, aquí también encontramos variaciones nacionales que responden tanto a los contextos institucionales previos sobre los que operan estos cambios, como a las distintas estrategias nacionales de reforma ensayadas.

El Servicio Civil en las naciones industrializadas, como hemos visto en el Capítulo I, fue una invención social creada para resolver la permanente tensión entre los imperativos de *neutral competence* y *political responsiveness*. Aún para aquellos que son escépticos de una supuesta neutralidad del Servicio Civil, no estarían de acuerdo con una repatrimonialización del Estado de Derecho, es decir, volver a un sistema de patronazgos y clientelismos en la administración, al quedar sin protecciones frente a las intromisiones de la política. De esa manera, no podría ni siquiera lograrse el objetivo de asegurar una *responsive competence*, ya que el sistema de patronazgo y clientelismo, demostró no ser un buen medio para asegurar la profesionalidad de la administración pública, a medida que las tareas del Estado se iban complejizando.

El sistema de méritos, como principio organizativo de la gestión del personal, fue altamente valorado por su condición de garantizar una burocracia profesional, no sólo por las tradiciones europeo-continetales, sino también por los reformadores decimonónicos del Servicio Civil anglo-sajón.

A los efectos de plantear el problema con más claridad, conviene repasar sus características. El sistema de méritos incluye básicamente: nombramientos en base a exámenes competitivos; la imposición de restricciones a la movilidad arbitraria; la garantía y exigencia de neutralidad política; un cuerpo regulatorio independiente (la Comisión de Servicio Civil o equivalente) que asegura los items anteriores; posiciones establecidas centralmente y clasificadas por grados; un salario y pensión determinados por su grado o rango más que por el trabajo que efectivamente realizan; e impedimentos (en muchos casos) para la entrada lateral al servicio desde el exterior en los escalafones superiores¹⁴⁰ (Prats y Catalá 1998).

El sistema de méritos fue considerado como indispensable para la constitución de la moderna institución del Servicio Civil, ya que no sólo establece las obligaciones de sus funcionarios, sino también las garantías y derechos de los mismos. Se le exige al funcionario un respeto absoluto por las normas y procedimientos administrativos, dependiendo de ello la evaluación que su jerarca haga posteriormente. Ello implica –entre otras cosas- ceñirse al principio de neutralidad política, ya que la aplicación imparcial y rigurosa de la norma, significa evitar los particularismos políticos (y de otra naturaleza). Las garantías de permanencia en el cargo, así como las de una carrera basada en el mérito profesional, no son tanto un privilegio pensado para un estamento determinado (como lo eran en la burocracia profesional de los Estados absolutistas), sino que son protecciones del sistema contra posibles arbitrariedades de la cúpula política, a cambio de que cumpla con sus obligaciones.

De esta manera, el sistema de méritos busca combinar la necesidad de contar con una maquinaria administrativa competente, que efectivamente esté al servicio de los líderes políticos (y no de otros intereses, que pueden ser los suyos propios), y que al mismo tiempo tenga las garantías necesarias para no procesar aquellas demandas políticas que signifiquen un claro apartamiento a las normas legales, o que busquen favoritismos sectoriales que atenten contra el interés general. De la misma manera, el sistema de méritos y la organización burocrática, aseguran la continuidad de los asuntos públicos, a través del establecimiento de oficinas permanentes, y

140 Tiende a haber pocos “puertos de entrada” y la mayoría de los funcionarios entran en los grados más bajos y prosiguen su carrera dentro del servicio, siendo casi todas las posiciones superiores provistas por promoción.

rutinas burocráticas aprendidas en una carrera de por vida, que significan una memoria institucional que refuerza la capacidad de acción estatal.

También es necesario destacar las garantías que este sistema ofrece, de tratamiento igualitario a los ciudadanos. Por un lado, el apego a las normas legales y procedimientos administrativos, es decir, la aplicación impersonal de la Ley, implica evitar consideraciones ad-hoc o particularistas. Por otro lado, existe un sistema de incentivos en la gestión, destinado a fomentar una ética de servicio público muy distinta a la cultura empresarial (en la que se premia el esfuerzo individual, la toma de riesgos y la atención personalizada al cliente). La existencia de normas que tienden a homogeneizar la carrera administrativa (por ej., no se paga por rendimiento en el trabajo, sino por el tipo de función que se desempeña), contribuye positivamente al fomento de dicha ética.

Este tipo de consideraciones acerca de la Administración Pública tradicional, obviamente está hecho desde un punto de vista institucional amplio. Por lo tanto, trasciende consideraciones de corto plazo, acerca de su capacidad para perseguir la eficiencia organizacional de tipo económico, o para adecuarse a las cambiantes necesidades de los grupos particulares que intervienen en una negociación en torno a una política pública. La utilidad de este tipo de modelo administrativo, y de una institución como el Servicio Civil basado en un sistema de méritos, se comprende únicamente si se analizan sus ventajas para garantizar un uso racional-legal del poder estatal, en aquellas tareas en las que el Estado debe actuar con una conducción centralizadora, imperativamente, y representando la voluntad general.

Pero este tipo de razonamiento, no es el que estuvo detrás de las reformas del tipo NPM, ya que éstas vienen proponiendo la transformación del *civil servant* en un manager. Para ello, es necesario flexibilizar (o abandonar) el sistema de méritos, ya que estaría entorpeciendo con su cultura administrativa, una cultura empresarial que debe dominar la gestión pública. Si bien el NPM en los noventa ha venido hablando sobre la necesidad de fortalecer las capacidades estratégicas del gobierno, entendiendo que es allí donde se seguirán definiendo las políticas públicas, así como controlando y garantizando una provisión adecuada de servicios públicos, este tipo de literatura gerencialista, no ha discutido seriamente el cómo se hará esto, en qué marco legal y con qué tipo de personal. No se ha avanzado mucho más allá de ciertas afirmaciones

proclamativas, del tipo “es necesario que el Servicio Civil se modernice –en el sentido de ir adoptando una cultura empresarial-, pero que siga manteniendo al mismo tiempo los valores éticos tradicionales” (asociados a la democracia y las garantías del Estado de Derecho). Esto es como querer la chancha y los cinco reales, o como lo expresa Greenaway al titular ingeniosamente su brillante artículo “*Having the bun and the half penny*” (Greenaway 1995).

A diferencia del sistema de méritos clásico, las doctrinas “managerialistas” han venido promoviendo una gestión de personal en la que:

- El reclutamiento, promoción, salario y destitución de los funcionarios públicos, depende de cada jefe de agencia (o directorio ejecutivo de la agencia contratada), en correspondencia con la doctrina del *free to manage*; por lo tanto, sin que haya un manual de procedimientos uniforme, y una Comisión de Servicio Civil (o equivalente) que controle estos procesos.

Los *managers* responsables de la organización, reclutan a su personal para los puestos vacantes o que se hayan creado para satisfacer las necesidades de la organización, sin estar atados a estipulaciones de tipo *across the board* para función pública. También introducen sistemas de pagos por performance, para premiar a los que se destacan por su compromiso con los objetivos organizacionales, así como sistemas de despido o traslado para los que no rinden lo suficiente.

- Los derechos y obligaciones de esos funcionarios no están estipulados a través de un cargo legal del que se desprende su competencia para actuar, sino que son puestos de trabajo provisorios, y definidos según las cambiantes necesidades de la organización.

La tarea de los funcionarios públicos es vista, no como algo especial, derivado de las particularidades que la tarea de “administrar” lo público conlleva (requisitos legales, ética de lo público, espíritu de cuerpo, etc.), sino como un *job* como cualquier otro, donde lo importante es el compromiso con los objetivos organizacionales, y no en el seguimiento de reglas y procedimientos¹⁴¹. En consecuencia, sus competencias legales no son definidas con claridad, y

141 De ahí la insistencia en sustituir el vocablo “administración” por el de “management”.

deben estar preparados para realizar cualquier tipo de tareas que sus superiores les pidan hacer, o a tener que desarrollar por su cuenta (con espíritu empresarial) estrategias destinadas a obtener los resultados esperados. De lo contrario, podrán ser reemplazados en sus tareas (destinándose los a otros lugares de la organización, o despidiéndolos).

- La evaluación de esos funcionarios, de lo que dependerá su salario, promociones y destituciones, al depender exclusivamente del criterio de los responsables de la organización (políticos o directores Ejecutivos de agencias), deja a los funcionarios sin las garantías de la evaluación de una Comisión independiente integrada por sus pares, o la posibilidad de apelar a los Tribunales de lo Contencioso-administrativo (según el sistema constitucional vigente en cada caso).

Los méritos organizacionales son evaluados por los encargados de las mismas, ya que, desde un punto de vista empresarial, la intromisión de controles externos significaría limitar la búsqueda libertad de gerencia de los *managers*. Por otra parte, al desaparecer las reglas uniformes a lo largo del servicio público, las violaciones a los derechos asociados al “mérito” en el servicio (en caso de que todavía tenga algún valor ese concepto), serían mucho más complejas de determinar para este tipo de organismos externos de contralor.

- No hay ningún tipo de impedimentos para que los puestos intermedios y superiores de la organización sean ocupados por personas contratadas externamente desde el sector privado, o por funcionarios designados en razones ajenas a sus méritos profesionales;

Si bien pueden haber pautas establecidas explícitamente para evaluar los méritos profesionales de los funcionarios, la designación a determinados puestos, por lo general, si no se quiere cortar la libertad de gerencia del *manager*, es una decisión personal que no tiene porqué estar basada en este criterio. Aún en los casos en los que el mérito sigue siendo una exigencia legal en los procesos de selección de personal para ocupar la mayoría de los puestos de la organización, queda pendiente la pregunta de quién es el que la evalúa, y con qué criterios, teniendo en cuenta que ya no se puede recurrir como antes, al criterio de antigüedad, que si bien era insuficiente y conservativo, era simple por su objetividad.

La tendencia entonces es, a que el sistema de méritos desaparezca y que el empleo público sea entendido como cualquier otro empleo privado, lo que implica también, que sus valores éticos tradicionales, no tienen nada de particular.

Sin embargo, como consecuencia de la pérdida de valores éticos tradicionales en el servicio público, la acumulación de experiencias negativas basadas en casos de corrupción, incompetencia profesional, discriminación en el tratamiento de los que reciben un servicio público (como es el caso de la *Child Support Agency* en Gran Bretaña), etc, ha llamado la atención sobre este punto (OECD 1997; Savoie 1998). Teniendo presente esta nueva realidad, la pregunta es cómo se logrará mantener los valores éticos tradicionales de un Servicio Civil de carrera¹⁴² (más allá de proclamarlos en los códigos de ética que se vienen publicando últimamente en casi todas las administraciones), cuando el sistema de méritos viene pinchándose de esta manera.

Por ejemplo, si el futuro de un empleado público depende cada vez más de su relación personal con el jefe político o el *manager* encargado de su organización (el modelo empleado/empleador), y menos de su prestigio en la institución, como funcionario de carrera, es lógico que este individuo desarrolle cada vez más, un comportamiento estratégico destinado a satisfacer “exclusivamente” las exigencias de éstos, aunque ello significa ir en contra de lo que le dicta su ética profesional. Ello es así, debido a que su perspectiva de desarrollo profesional se ha individualizado, al no gozar más de las antiguas protecciones corporativas del Servicio Civil (relativas a salarios, ascensos, despidos, traslados, etc.).

En el caso del alto Servicio Civil en particular, esta individualización de su carrera, en un modelo gerencial de contrato privado del tipo empleado/empleador, no concuerda con sus obligaciones

142 De la misma manera que cuando se trata de caracterizar el sistema de méritos, es importante tener presente que cuando se habla del sistema de valores de servicio público, se está haciendo referencia a él en términos generales y abstractos, ya que a un nivel más concreto es posible hacer distinciones basadas en las distintas tradiciones administrativas y sus distintas concepciones de Estado y sociedad. Sin embargo, cuando hablamos de valores tradicionales del Servicio Civil en términos generales, hacemos referencia a la noción de sentido del deber para servir al interés público, lo que implica acatar valores fundamentalmente asociados a la lealtad, honestidad, neutralidad, la justicia y la equidad en la administración de la cosa pública.

tradicionales, definidas en términos de lealtad no sólo al Ministro (o jefe de agencia), sino al Estado, al respeto por la ley, a las convenciones de responsabilidad política colectiva (frente al Gabinete, o al Senado, en el caso en que la doctrina lo permita), y a la ética profesional frente a sus pares (Greenaway 1995). Por otra parte, la individualización de sus carreras atenta contra el espíritu de cuerpo y el trabajo en equipo, que resulta indispensable en el alto Servicio Civil, para dar coherencia a las políticas públicas. Esto es así, en aquellos funcionarios que han quedado sirviendo en el *core government*, pero aún más en aquellos que trabajan en organismos descentralizados (con mayor o menor margen de autonomía), y que desarrollan lealtades a sus organizaciones particulares (fenómeno que ya era tradicional en los Estados Unidos, pero que no era así en el alto Servicio Civil británico o canadiense, por ejemplo).

Todo esto trae como consecuencia, que en un contexto en el que políticamente se viene privilegiando la eficiencia económica por sobre otros valores administrativos, los funcionarios responsables por la provisión de servicios públicos (provisión por la que deben competir con otros proveedores), dejen de lado sus consideraciones profesionales relativas a otros valores (vigilancia del respeto por el debido proceso, igualdad en el tratamiento de los ciudadanos), para poder mostrar resultados económicos favorables de su gestión (Doig documenta contabilidades fraudulentas, indicadores de performance forzados, evasiones impositivas, etc. (Doig 1995)).

Este cambio de comportamiento que se ha venido imponiendo en el Servicio Civil, y en los encargados de la provisión de servicios públicos en general, en muchas ocasiones ha repercutido negativamente en la calidad de los servicios y en algunos casos ha conducido a fracasos de magnitud en algunas políticas públicas (ejemplos que no repetiré, ya que han sido señalados anteriormente, cuando hemos hecho referencia a los indicadores de performance y la calidad de los servicios).

Al mismo tiempo, aumenta el comportamiento especulativo de corto plazo de ese funcionario, ya que sabe que su permanencia en la organización es temporal, por lo que es racional esperar que privilegie su carrera individual, frente al interés público o el compromiso institucional (tal como

lo documenta Campbell (1993) en los casos del comportamiento de oficiales públicos en Gran Bretaña y Australia).

El comportamiento especulativo del funcionario también se traduce en un incremento del tradicional fenómeno de *“pantouflage”*, que caracteriza a aquellos funcionarios que cuando se retiran de la función pública, obtienen muy buenos puestos en aquellas empresas privadas con las que mantuvieron una estrecha “colaboración” a lo largo de su gestión en el sector público¹⁴³. Con la mayor apertura del Servicio Civil, hacia el reclutamiento externo de personal proveniente del sector privado, en puestos sensibles de la administración, se multiplican los casos de *“revolving door”*, expresión que significa que esa persona luego de su paso por el gobierno, vuelve al sector privado y usa su conocimiento e influencias en el gobierno, para sus negocios privados (tal como lo testifica Downing (1995) en el caso británico).

Estos fenómenos están estrechamente vinculados al aumento en los casos de corrupción en el sector público (tal como lo documentan la mayoría de las agencias Ejecutivas y parlamentarias de control financiero (Moe y Gilmoure 1995; Doig 1995; Greenaway 1995), en un contexto en que el gobierno ha aumentado infinitamente el uso de contratos en los servicios públicos y en el que las políticas públicas se desarrollan en una compleja matriz de negociaciones entre distintas organizaciones público y privadas, que están obligadas a tener éxito empresarial para sobrevivir como tales. La posibilidad de corrupción crece en la medida en la que los empleados de los servicios públicos dejan de estar socializados en una institución pública a través de una carrera hecha en ella, y al mismo tiempo reciben fuertes presiones para demostrar sus aptitudes gerenciales, quedando también más expuestos que antes a la evaluación de los clientes de sus servicios, lo que invita a ceder a demandas no siempre legítimas por parte de éstos (Doig 1995).

Por último, se viene reflexionando también, acerca de la ética en el manejo de información de gobierno, que los funcionarios deben tener en este contexto de asimilación de la función pública a la privada. Por un lado, como ya lo hemos señalado anteriormente, hay preocupación por la falta de garantías para los *whistle blowers* que filtren información al Parlamento o a la opinión

143 Este fenómeno fue tradicionalmente típico de la administración francesa.

pública, para denunciar manejos impropios y ocultamiento de información por parte de la administración y del gobierno. Pero también puede ocurrir, y cada vez con más frecuencia debido a los cambios en la organización del sistema de gerencia pública, que funcionarios que luego de haber sido contratados brevemente por el gobierno, y haber ocupado posiciones sensibles en la maquinaria administrativa, revelen públicamente o transmitan a sus futuros empleadores, información valiosa del gobierno, que un *civil servant* no hubiese filtrado respetando los códigos éticos de su función.

Evidentemente, los funcionarios públicos que están a cargo de la provisión de servicios públicos, en este nuevo contexto de gestión pública, están cada día más expuestos a tener una visibilidad pública (frente a comisiones de investigación del Parlamento, oficinas de control financiero, representantes de grupos de interés, etc.), debido a que los Ministros no asumen su responsabilidad por todo lo que ocurre a nivel operativo en los servicios que son prestados, de una forma o de otra, descentralizadamente y donde existen autonomías en la gestión.

Esta progresiva pérdida de anonimato del servidor público (que para algunos sistemas administrativos no es nueva, como en el caso norteamericano o sueco), podrá tener consecuencias negativas o positivas, según cómo se maneje la información de gobierno. Una mayor transparencia de la información puede ser positiva, y es por eso que progresivamente los sistemas administrativos han diseñado normas de protección para los funcionarios que denuncian prácticas irregulares del gobierno. Pero, como vemos, también puede ser negativa, ya que el funcionario contratado, que ya no tiene porqué estar socializado en una ética institucional determinada, puede hacer un uso de la información políticamente inconveniente. Por otra parte, el secreto administrativo y la anonimidad del funcionario, eran funcionales en el contexto de una cultura de confianza mutua entre políticos Ejecutivos y burócratas. A medida que esto se rompe, y se reemplaza por un contexto de tensiones y críticas mutuas entre líderes Ejecutivos y Servicio Civil, o por relaciones contractuales de baja confianza (Dunleavy y Hood 1994), donde las responsabilidades de cada uno pueden estar insuficientemente delineadas a través de los términos de un contrato, el manejo público de información se torna en una cuestión muy delicada.

En virtud de todo esto que se viene presentando, como consecuencia de la progresiva desaparición de un sistema de carrera unificado, y de su correspondiente principio organizativo armado a partir del sistema de mérito, los desafíos del presente son varios y complejos.

Con respecto a las agencias públicas que de alguna forma operan a cierta distancia del gobierno, la pregunta se formula en términos de si será o no necesario mantener, aunque flexibilizado, cierta base mínima del sistema de mérito, si es que se quiere seguir promoviendo los valores éticos de la función pública. El problema es cómo lograr mantener un control sobre las mismas, que asegure su respeto, en un contexto de descentralización de la gestión de personal que autoriza a sus encargados a perseguir distintas políticas de personal, con el fin de posibilitar la consecución de sus objetivos organizacionales.

Donde existe cierto consenso, en el sentido de que se viene reclamando ciertas normas de servicio que aseguran la homogeneidad del grupo, como algo que es necesario mantener, es a nivel de aquellos funcionarios pertenecientes al *Senior Civil Service*, quienes permanecen en su gran mayoría en los Ministerios centrales del gobierno (salvo los jefes de agencias semi-independientes). Este cuadro de funcionarios, deberían operar como la garantía de permanencia de los valores éticos tradicionales del servicio público, ya que se reconoce la importancia de estos valores y el peligro que conlleva su desaparición (OECD 1999).

Un estudio de la OECD (1997), destinado a analizar la situación del Alto Servicio Civil entre sus países miembros, apunta que sólo Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Holanda, Gran Bretaña y los Estados Unidos, tienen sistemas separados de alta burocracia, en el que se supone que se enfatiza una cultura en común, una noción amplia de servicio (no departamentalizada), y con conocimientos generales. Sin embargo, hay grandes diferencias de enfoque entre unos y otros. Algunos de estos sistemas no incluyen en este grupo a los puestos más altos, como en Australia, Canadá y Nueva Zelanda, donde los jefes de agencias y Ministerios, no pertenecen a este grupo, y tienen condiciones de designación al puesto, de evaluación de su performance y condiciones de empleo distintas al resto. En los Estados Unidos, sabemos que los puestos más altos no pertenecen al *SES*. Las condiciones de empleo son distintas también; por ejemplo, en Nueva

Zelanda, los que pertenecen al grupo de alta burocracia (el *SES*), inclusive tienen contratos abiertos a término. Ello ocurre también en Gran Bretaña, pero no son a término, sino indefinidos.

De cualquier manera, a pesar de estas diferencias de enfoque, lo que tienen en común y motivó su creación -o su reforma, es cierta disposición a no abandonar completamente cierta vigilancia por el cumplimiento del sistema de méritos (a través de una oficina que –con mayor o menor autonomía- ejerce el control sobre la gestión de personal a este nivel), sumado a la intención de que este grupo de personas trabaje coordinadamente a nivel inter-Ministerial, y que posean las habilidades y conocimientos para realizar este tipo de tarea (OECD 1997). Ello significa también, que hay también que encontrar los mecanismos para motivar a este cuadro de funcionarios, lo que implica no limitar su margen de discrecionalidad con regulaciones burocráticas excesivas, y premiar su labor con incentivos laborales adecuados (parecería que revalorizar su rol en el *policy*, así como crear una atmósfera de trabajo positiva y donde gozan de un prestigio y status considerable, son más efectivos que los malogrados intentos con los pagos por performance (OECD 1997; Ingraham 1998).

Aún en aquellos países de la OECD que no tienen una categoría formalmente separada de *Senior Civil Service*, es posible reconocer iniciativas de reforma (distintas formas de recompensa de su performance, movilidad inter-departamental, promoción de conocimientos administrativos y gerenciales, etc.), que tienden a promover un cuadro de altos burócratas que estén en condiciones de desarrollar habilidades como negociadores, buscador de soluciones y que eviten un pensamiento departamentalizado.

Sin embargo, el resultado dependerá de cómo se resuelvan las tensiones presentes en estas iniciativas de reforma. Si se mantienen las presiones en favor de la politización del Servicio, y éstas son más fuertes que la vigilancia del sistema de méritos; si la incorporación de la forma contractual a este nivel (sustituyendo a la garantía en el empleo), se utiliza para premiar los méritos empresariales en detrimento de otras capacidades administrativas, y ello significa para estos funcionarios tener que adaptarse a un razonamiento especulativo cortoplacista en términos de éxitos empresariales; si los nombramientos externos (a través de concursos abiertos) son muy numerosos y con ello se quiere significar que las capacidades que se están buscando no se

encuentran en la carrera administrativa; entonces no se ve muy bien, cómo podrán sobrevivir los valores asociados al sistema de méritos. Como algunos analistas han observado en el caso británico, es como querer la chancha y los cinco reales, ya que el que el gobierno quiere mantener en el *senior civil service* la identidad de esa institución, pero al mismo tiempo, no cesa de erosionar el sistema de méritos aún en los niveles más altos de la jerarquía administrativa (Greenaway 1995)).

De cualquier manera, sólo con el tiempo se irá viendo si este grupo de funcionarios estará, en cada nación en particular, en condiciones de asumir las complejas tareas que se le vienen demandando. Un reciente informe preparado por Ingraham, Peters y Murlis, a encargo de la OECD (OECD 1999), trata de hacer un balance preliminar de la situación del alto Servicio Civil en Gran Bretaña, Canadá y los Estados Unidos. Las conclusiones son dispares, y parecería que en Gran Bretaña, a pesar de lo que hemos venido viendo, estos funcionarios parecen tener un grado de satisfacción laboral más alto que en las otras dos naciones. Parecería que ello es en parte, debido a que están más preparados y tienen una experiencia más larga en el desarrollo de nuevas técnicas gerenciales, y en parte, debido a que junto a este enfoque más gerencial, la tarea de *policy advise* sigue siendo muy importante, lo que es un estímulo muy fuerte para la profesión (OECD 1999). Sin embargo, el informe es breve y no entra en detalles que nos podrían ayudar a entender cómo es que el *senior civil servant* británico ha logrado conservar los valores tradicionales de su institución en un contexto “managerialista”, teniendo presente todo los análisis -que hemos venido citando- que señalan la muerte del modelo Whitehall. Por otra parte, los mismos autores señalan una limitación metodológica importante, que tiene que ver con el hecho de que sólo se entrevistó a aquellos que permanecieron en el servicio, quienes seguramente son los que mostraron una capacidad de adaptación más grande a las demandas gerencialistas planteadas, que aquellos que se fueron del servicio (los que no son pocos, ya el Servicio Civil ha perdido más de la tercera parte de sus miembros en casi dos décadas de reforma), quizás por no compartir las tendencias de reforma. Ello puede haber conducido, como señalan los autores, a que se tenga una visión mucho más positiva del cambio (OECD 1999).

Es importante señalar también, que la impresión que se tiene al leer el informe, es justamente la de recibir señales que van en direcciones opuestas. Por un lado, en las tres naciones, los *senior*

civil servants evalúan como positivas la mayor apertura de la administración pública hacia la sociedad civil, así como la necesidad de tener una mayor responsabilidad por la performance individual. Al mismo tiempo, manifiestan en todos los casos, dudas acerca de: la capacidad para mantener cierta unidad como cuerpo y por lo tanto de una ética común de servicio; acerca del futuro de la carrera administrativa; de la continuidad de sus actividades (en caso de que se privatice el servicio); de las capacidades gerenciales para hacer evaluaciones de performance justas; y de la capacidad del gobierno para retener y atraer gente con talento en el sector público, debido a que la brecha con el sector privado es cada día más grande, mientras que las exigencias a los funcionarios son cada vez más fuertes.

4.3. Conclusiones.

Tal como lo hemos venido afirmando, pronunciarse en forma general acerca de la positividad o negatividad del cambio de paradigma, es inconducente. No sólo las experiencias de reforma son variadas a lo largo del sector público y en las distintas naciones, sino que ello depende de qué valores administrativos (por lo tanto, políticos) privilegie el analista cuando tiene presente una reforma en particular. Una reforma exitosa desde el punto de vista costo-beneficio simple, puede ser desastrosa desde el punto de vista del impacto social, o político.

Es por ello que es más redituable señalar los clivajes y las tensiones que se desprenden de algunas experiencias prácticas de reforma, y pensar a partir de allí, escenarios futuros y posibles soluciones específicas a cada situación. La crítica de Hood, como reconceptualización de la genial crítica de Simon, así como la de Aucoin, quien siguiendo esta línea crítica nos permite ver las contradicciones inherentes a la teoría, brindan en ese sentido un marco general para poder ir a estudiar esas tensiones en casos más concretos, y entender porqué se producen.

En ese sentido es que merece la pena estudiar los pros y contras del uso de los contratos en la provisión de servicios públicos, ya que sus ventajas comparativas, dependerán de situaciones administrativas específicas a las que se aplique esta herramienta y de los valores que se privilegien. También hay que pensar en que, si bien es un avance fundamental el que las

organizaciones públicas realicen el esfuerzo de definir con claridad sus objetivos (ya que de lo contrario no puede haber evaluación), hay que analizar muy bien la forma en que se definen los objetivos de una organización (sobre todo cuando se decide contratar una actividad), ya que en este proceso de definición de objetivos, lo que se está definiendo también, es el rol del Estado, cosa que no es menor y que no puede ser analizada únicamente desde un punto de vista empresarial.

También merece la pena avanzar en el estudio de las técnicas racionales de evaluación de resultados de la gestión (entre las que se destacan las nuevas técnicas de presupuestación estratégica) y tomar conciencia de sus ventajas, pero también de sus posibles manipulaciones políticas, así como de sus limitaciones técnicas en el sector público. Pensar en que siempre se va a poder definir los objetivos con claridad, así como no tener en cuenta el proceso político (más positivista o participativo) en el que se desarrollan los indicadores de performance, es –como lo dice Pollit- a pesar de las ventajas que nos ofrecen los desarrollos informáticos en esta área, una suerte de neo-taylorismo con computadoras.

Las dificultades para definir adecuadamente la *accountability* en la administración pública en este nuevo contexto público, es un problema que está presente en todas estas discusiones. Quién es responsable porqué y de qué forma se rinde cuenta por esas responsabilidades?, es una pregunta que no se puede evitar cuando se administra la cosa pública, pero que a medida que se fragmenta el espacio público, es más difícil de responder.

Hemos visto que el énfasis se ha trasladado desde las formas de *accountability* tradicional, hacia otras formas de *accountability* de tipo contractual y de evaluación de la performance gerencial de los encargados de los servicios públicos, ya sea de forma directa hacia la ciudadanía, o hacia arriba, a los políticos que contratan sus servicios. Junto a las posibles ventajas de ello, hemos visto al mismo tiempo, las confusiones y desventajas que acarrea. Las múltiples fuentes de demandas a las que está sometida la administración y sus funcionarios, en un contexto de desregulación de viejas normas de personal de corte general, complican este panorama. Ello no sería así, si fuese siempre sencillo medir la performance gerencial de los funcionarios, o si ésta fuese la única forma de rendición de cuentas, como parecería deducirse ante la insistencia en el

desarrollo de las habilidades gerenciales (cuida tus costos y no tus espaldas). Pero hemos visto que no siempre es sencillo medir la performance de los funcionarios, y que a pesar de la prédica managerialista, últimamente se viene mostrando cada vez más, una preocupación por no perder ciertos valores tradicionales del sector público, lo que de alguna manera exige volver a plantear con claridad las líneas políticas, jerárquicas y constitucionales de *accountability*.

El problema es entonces, cómo preservar esos valores tradicionales y al mismo tiempo fomentar un comportamiento más empresarial y de corte gerencial, sin que ello signifique dejar expuesto al funcionario público a demandas esquizofrénicas provenientes de distintos sectores, en un contexto donde se han confundido las líneas de *accountability* entre una multiplicidad de actores y formas de rendición de cuentas. En ese sentido, será muy interesante ver cuál es el futuro del Servicio Civil en este panorama de transformaciones, ya que es en los altos niveles jerárquicos de esta institución, donde se depositan las esperanzas de contar con un cuerpo de líderes que impulsen los nuevos vientos de cambio, pero que al mismo tiempo mantengan los valores tradicionales del sector público (es decir, de la vieja ATP).

Capítulo 5: El debate de la governance

Tal como lo hemos venido señalando en los capítulos anteriores, en la década de los noventa, a pesar de que las reformas en el sector público siguen estando inspiradas por el nuevo paradigma de gestión que venimos analizando, es posible reconocer un espíritu menos antiestatista y un poco más precavido en lo que respecta a la absolutización de las soluciones de mercado, así como a la imposición verticalista de los cambios gerenciales.

En ese sentido, junto a las reformas de gestión en los recursos humanos, entre las que se destacan los esfuerzos de desregulación de sus condiciones de trabajo, se viene promoviendo también – con mayor o menos éxito- una mayor participación y potenciamiento de las capacidades de los empleados de los servicios públicos, tomando conciencia de las desventajas que significa tener un personal desmotivado por las críticas constantes (y su humillante comparación con las “excelencias” del sector privado). La participación también se viene reclamando para los clientes, como complemento de los beneficios derivados de un aumento en su libertad para elegir entre distintos proveedores, o en caso en que esto no fuese posible, como sustituto de ello. Recientemente, se viene prestando mucha atención también, a la participación de la sociedad civil a través de las organizaciones voluntarias del tercer sector (aunque este proceso no sea nuevo), como mecanismo de potenciación de sus capacidades de desarrollo.

Todo esto, sin perder de vista la necesidad de mantener ciertos estándares de calidad en los servicios públicos, así como en preservar ciertos valores tradicionales del sector público.

Sin embargo, esta tarea no es sencilla, mucho menos en el nuevo contexto de provisión de servicios que estaría surgiendo, mucho más fragmentado y más expuesto a presiones no fáciles de compatibilizar. La literatura sobre el NPM, como derivada de la escuela de pensamiento “managerialista”, no ha tratado en profundidad estos temas que afectan al sector público, debido a que sus recetas administrativas no se detienen en consideraciones de tipo legal-constitucional y políticas.

Si bien últimamente viene siendo reconocida la necesidad de reforzar las capacidades institucionales del gobierno central, con el fin de poder coordinar esta fragmentada matriz de provisión de servicios, así como para seguir promoviendo ciertos valores tradicionales en la provisión de éstos, esto es más fácil proclamarlo que llevarlo a la práctica, tal como lo hemos venido tratando de demostrar a través a través del repaso de los problemas que el NPM deja sin resolver.

A raíz de este tipo de discusiones, y tratando de superar una visión micro-organizacional, es que se ha venido desarrollando toda una literatura que tiene como eje, la discusión acerca del rol y la capacidad de las distintas formas y mecanismos de conducción social, para resolver los nuevos desafíos que se le plantean a la sociedad. En este capítulo, en primer lugar, haremos un muy breve recuento de esta literatura, conocida bajo el rótulo de “*governance*”, concepto sobre el que trataremos de ofrecer una definición que nos sirva de base para la discusión. En segundo lugar, expondremos una serie de argumentos por los que pensamos que ni la lógica de mercado, ni la de redes, pueden ser un sustituto adecuado del Estado, así como de su típico –aunque cada vez más cuestionado- modelo de conducción jerárquico, como mecanismo fundamental de conducción social. En ese sentido, repasaremos algunas limitantes de estas dos lógicas de conducción, como mecanismos de *governance*. En tercer lugar, veremos las razones por las que pensamos que el Estado debería seguir siendo un mecanismo central e insustituible en algunas tareas de la *governance* democrática. Ello no quiere decir que lo será en todas, lo que significaría volver hacia una concepción Estado-céntrica de la Sociedad (que la misma literatura de *governance* se ha encargado de criticar), así como tampoco significa que el sector público comandará a la sociedad únicamente a través de la vieja manera de “comando y control”. Sin embargo, como veremos, el modelo jerárquico de conducción parece no estar en vías de extinción, ya que se mantiene en actividades y lugares de la administración pública en que éste sigue siendo considerado esencial, pese a que haya perdido peso específico (frente a las otras formas de conducción social) o podamos verlo flexibilizado (como ocurre con el sistema de méritos en el Servicio Civil). Parecería que los Estados nacionales tienden a conservar en su núcleo central de gobierno, un cuerpo de funcionarios que de alguna manera u otra mantiene el sistema de méritos, y cuya actuación, aún con márgenes de discrecionalidad fuertes y en un contexto signado por la

desregulación administrativa, sigue estando caracterizada fundamentalmente por el acatamiento a normas y procesos.

5.1. Buscando una definición de “*governance*”.

En las últimas dos décadas del SXX, se ha producido una profunda transformación del Estado, tanto en su estructura organizativa, sus lógicas de gestión, sus formas de relacionamiento con la sociedad y la economía, en sus recursos de poder y en sus bases de legitimación.

La tendencia general de esas transformaciones, ha sido hacia el cuestionamiento de sus bases tradicionales de poder (Pierre 1999). Este cuestionamiento tiene diversas fuentes:

- ❖ La internacionalización y desregulación de los mercados. Esto debilita la capacidad estatal de controlar y dirigir las economías nacionales.
- ❖ La creación de mercados comunes regionales y el desarrollo de las correspondientes estructuras políticas supranacionales, debilitando el monopolio del Estado-nación en lo que hace a formulación y definición de orientaciones y regulaciones económicas, políticas, culturales y sociales.
- ❖ Problemas derivados del aumento del déficit fiscal y del endeudamiento interno y externo, que generan presiones para reducir el tamaño y el costo del Estado.
- ❖ Descontento generalizado con el sector público, derivado de la sobrecarga de demandas societales y la consiguiente percepción ciudadana de la ineficiencia del sector público para procesarlas adecuadamente.
- ❖ Cambios en las expectativas y demandas de la ciudadanía, con el desarrollo de tendencias individualistas y posmaterialistas, que aumentan las presiones por servicios públicos hechos más a medida de las diversidades y cuestionan la homogeneidad y falta de libertad para elegir, característica de las prestaciones del Estado de Bienestar.
- ❖ Las presiones democratizadoras que cuestionan la verticalidad de la estructura jerárquica estatal y su falta de transparencia.
- ❖ Cambio del paradigma dominante en las elites políticas, poniendo fin al consenso de posguerra sobre el Estado de Bienestar, y su reemplazo por el predominio de la ideología neoliberal, Inicialmente este fenómeno estuvo vinculado al crecimiento y triunfos electorales

de los partidos neoconservadores (*New Right*), pero asumido también –al menos en parte- por partidos de gobierno de otras tendencias.

- ❖ Cambios en el paradigma dominante en el análisis de la Administración Pública, a través de la creciente influencia de la *Public Choice* y el *managerialism*.
- ❖ Crecimiento de la importancia y poder de los gobiernos subnacionales (regionales y comunales), obligando al gobierno central a delegar y compartir con éstos buena parte de su capacidad de conducción.
- ❖ Cambios tecnológicos especialmente vinculados al desarrollo de la automatización y de la informatización, que cuestionan los viejos estilos de gerencia y organización del trabajo, que se podrían sintetizar como el paso del fordismo al posfordismo.
- ❖ Creciente importancia de las organizaciones no-estatales y de redes en la prestación de servicios públicos.

Todos estos cambios, que como se observa, son tanto internos como externos al propio Estado, y entre estos últimos pueden ser tanto desde arriba (internacionalización de mercados y flujo de capitales, organismos multinacionales, mercados y estructuras políticas supranacionales), como desde abajo (desarrollo de los poderes locales, presiones democratizadoras, desarrollo de ONG's y redes, etc.), cuestionan seriamente la capacidad del Estado de conservar el monopolio de la conducción en función de los intereses colectivos de la sociedad.

Este es el problema específico que plantea el concepto de “*governance*”. Este concepto no está todavía clara y precisamente definido, ya que existe una diversidad de formas de entenderlo, algunas de las cuales analizaremos a continuación. Sin embargo, lo que resulta claro es que con él, se intenta trabajar la problemática de las capacidades de la sociedad en su conjunto, y específicamente del Estado, de coordinar y dar coherencia a las acciones colectivas, en un contexto donde ya no hay un centro único y monopólico.

Desde un punto de vista teórico, ha venido siendo una reacción frente a un enfoque excesivamente gerencialista en el análisis de las reformas del Estado y de la Administración Pública en las últimas dos décadas. Este enfoque que, hemos venido analizando en aquellas propuestas que se agrupan bajo el rótulo de *new public management (NPM)*, se ha caracterizado

–como ya sabemos- por asimilar la gerencia del sector público con la gerencia empresarial privada, enfatizando la necesidad del paso de una cultura administrativa hacia una cultura empresarial en el sector público. Los temas centrales tienen que ver con cuestiones de: eficiencia, flexibilidad organizativa, introducción de la competencia y desarrollo de cuasi-mercados, adaptación a las demandas del ambiente y de los clientes, etc..A través de la insistencia en este enfoque gerencialista, la pregunta sobre cómo y quién mantenía la capacidad de conducción política, desaparecía completamente.

La problemática de la *governance* –como lo venimos diciendo- introduce esta pregunta, como una cuestión central a analizar en todas las reformas que se venían planteando. Esto no implica necesariamente, ir en contra de las reformas orientadas por el paradigma gerencialista, sino que incluso si se lo acepta, se trata de plantear la pregunta específica sobre cómo en ese tipo de reformas se mantiene y se transforma la capacidad de la sociedad y más específicamente del Estado, de conducir las acciones en función del bien público. Más exactamente se podría decir en realidad, que la cuestión de la *governance* surge en la medida que se van realizando las reformas orientadas por el *new public management*, las que vienen impulsando la transferencia de funciones del Estado hacia la sociedad civil, así como el desarrollo de la competencia y la autonomía de gestión en los servicios públicos.

El concepto de *governance*, parte de esta nueva realidad y se plantea analizarla desde el ángulo politológico de la capacidad de conducción y coordinación.

En esta perspectiva es necesario distinguir el concepto de *governance*, del de “governabilidad”. El concepto de gobernabilidad está centrado en las capacidades del gobierno para responder a las demandas de la sociedad y para definir e implementar las políticas públicas. El de *governance* en cambio, es un concepto más amplio, ya que en base a las transformaciones arriba mencionadas se sitúa en la perspectiva de que existen otros mecanismos y actores que compiten con el gobierno central en la provisión de los bienes públicos, así como para canalizar y responder a las demandas sociales (Rhodes 1999).

A pesar de estas distinciones con respecto al enfoque gerencialista y con respecto al enfoque centrado en la gobernabilidad, el concepto de *governance* sigue siendo extremadamente polisémico, existiendo diferentes maneras de definirlo.¹⁴⁴ Podríamos partir de una definición amplia, para luego tratar de distinguir, las principales formas concretas que puede adoptar. En ese sentido, la *governance* podría definirse como:

“La capacidad de las sociedades humanas de proporcionarse sistemas de representación, instituciones, procesos, y cuerpos sociales, para autogestionarse en un movimiento voluntario. Esta capacidad de conciencia (el movimiento voluntario), de organización (las instituciones, los cuerpos sociales) de conceptualización (los sistemas de representación) de adaptación a las nuevas situaciones es una de las características de las sociedades humanas.”

(Calame y Talmat 1997, p. 19)

De esta definición, surge que *governance es un concepto que* refiere a una conducción de los bienes colectivos de la sociedad más amplia que la realizada por el Estado y el gobierno. Como lo señala Pierre (1999), la cuestión central que plantea no es sólo la de la conducción por el gobierno (cuestión planteada por el concepto de gobernabilidad), sino que se refiere a los distintos mecanismos de autoconducción general de la sociedad, y de su articulación y rol respectivo, en un período histórico donde el gobierno y el Estado van perdiendo cada vez más su predominancia en ese terreno.

“... *governance* hace referencia a la coordinación y coherencia entre un amplio y heterogéneo conjunto de actores con diferentes objetivos y propósitos, tales como actores políticos, instituciones, organizaciones corporativas, sociedad civil y organizaciones transnacionales. Roles que antes eran incuestionablemente realizados por el gobierno, en la actualidad son cada vez en mayor medida vistos como problemas del conjunto de la sociedad que pueden ser resueltos por las instituciones políticas pero también por otros actores. La cuestión central es que las instituciones políticas no ejercen más el monopolio de la “*governance*”. (...) Este concepto se refiere, en el debate que este contexto genera, a la cuestión de que capacidad de conducción

144 Para las diferentes formas en las que se define a la *governance*, ver los trabajos de Rhodes, Hirst y Peters, en: Pierre 1999.

(steering) mantienen las instituciones políticas ante los nuevos y cambiantes desafíos, internos y externos, que se le plantean al Estado”.

(Pierre 1999, p 4)

En esta situación de pérdida de monopolio del gobierno como mecanismo de *governance* la literatura especializada señala tres formas fundamentales de conducción: la jerárquica, la de mercado y la de redes (Marsh 1998).

La conducción de tipo jerárquica ha caracterizado a la APT, la que es puesta en cuestión por las tendencias mencionadas. Con el advenimiento de la crisis del Estado de Bienestar, y la tendencia a la generalización de las reformas administrativas inspiradas en un nuevo paradigma de gerencia pública, este modelo de conducción jerárquico, comienza a perder terreno. Se produce un profundo cuestionamiento de los principios administrativos fundamentales del Estado de Bienestar (los “*old taken for granted*s”) (Dunsire 1995) y su reemplazo por los nuevos principios de la gerencia pública (Hood 1991; Dunleavy y Hood 1994; Osborne y Gaebler 1993). A partir del creciente predominio de estos nuevos principios, se inicia el proceso de creciente devolución de funciones desde el Estado hacia la sociedad civil por el cual el modelo jerárquico pierde predominancia y aumenta la importancia de las otras formas de conducción¹⁴⁵, mercado y redes, en los modernos sistemas de *governance*.

Sin embargo, ninguna sociedad ni proceso de reforma estatal ha eliminado completamente la conducción de tipo jerárquica, sino que la tendencia es a una disminución de su importancia y su

145 La denominación “formas de conducción”, en este contexto, suele ser utilizada sin demasiada precisión, aunque está relacionada inicialmente con los tratamientos de *governance* alemanes (Mayntz 1983) y holandeses (Kooiman y van Vliet 1993), basados en la Teoría de Sistemas y las formas autopoéticas de resolución de problemas en los subsistemas del sistema social, trabajados inicialmente por Luhmann (1984). En estos desarrollos, los distintos subsistemas societales se autorregulan, y el sistema político y su modelo jerárquico de conducción ha perdido centralidad como mecanismo de conducción social. La creciente complejidad de cada subsistemas social, sumado a la constatación de los límites de la planificación política (Luhmann 1983), ha llevado a que el sistema social se haya descentralizado de manera tal, que cada subsistema (ecológico, de salud, educacional, etc.), está en condiciones de procesar y resolver por sí mismo las demandas del ambiente (reducir incertidumbre), no habiendo un mecanismo de conducción social predominante (político, de mercado, o de redes) (Willke 1992).

reemplazo - en cada vez mayores espacios- por una u otra de las otras dos formas de conducción impulsadas por las doctrinas de la nueva gestión pública, a saber: la del mercado y la de redes.

Hemos visto que en los años 80, predominó la devolución de funciones estatales hacia el mercado, así como la incorporación de esta lógica a las organizaciones que siguen siendo públicas. A partir de los años 90, hemos visto que esta tendencia se combina de manera cada vez más intensa, tanto en la doctrina como en las prácticas reformistas del NPM, con el desarrollo de la lógica de redes en las políticas públicas, y con un modelo de administración más participativo.

Pero hemos venido viendo también, que el NPM, aún en un contexto en el que se pone un mayor énfasis en la atención al “consumidor”, así como en el *empowerment* de los empleados de los servicios públicos, deja sin resolver una serie de “dilemas administrativos” (que como sabemos, son también políticos). Estos dilemas, si bien variados en su naturaleza (pros y contras de la descentralización administrativa y la fragmentación del sector público; pros y contras de un mayor dominio Ejecutivo sobre la burocracia; pros y contras de las nuevas formas de *accountability*; etc.), tienen un origen en común, a saber: la tensión que existe entre la necesidad de incorporar a la gestión pública, lógicas ajenas al sistema jerárquico tradicional¹⁴⁶ (con el fin de promover ciertos valores administrativos encarnados en esas lógicas), sin perder al mismo tiempo, los valores administrativos tradicionales que éste representaba.

En los últimos años los debates en torno a las formas de *governance*, revelan esta tensión, y no es casualidad que algunos especialistas en la materia estén hablando de una suerte de “*back to the future*” (Guy Peters 2000). Con ello se quiere significar, la necesidad de repensar y revalorar la importancia del modelo jerárquico de conducción, ya que su permanencia en ciertas áreas y actividades del gobierno, es indispensable, no sólo para la preservación de ciertos valores administrativos clásicos (asociados a los principios normativos de un Estado Social de Derecho), sino también porque es más adecuado que otras formas de conducción, para cumplir con ciertas

¹⁴⁶ La literatura de *governance* por lo general habla del modelo jerárquico tradicional, pensando únicamente en las características organizativas del modelo burocrático, y en los principios fundadores de la ciencia administrativa. En virtud de las discusiones que se generan en relación al futuro rol del Servicio Civil, creo que es más acertado incorporar en las características del modelo tradicional, tal como lo he venido haciendo, al

funciones sistémicas del subsistema político, tales como las de coordinar y dar coherencia a las políticas públicas de gobierno. Estas políticas, de alguna manera, seguirán promoviendo intereses sociales que están débilmente articulados y representados en las otras formas de conducción, y además deberán seguir ofreciendo un marco (jurídico, económico y político) adecuado para que puedan desarrollarse las otras lógicas de conducción societal.

Según Peters y Pierre (2000), el rol del gobierno sigue siendo crucial para la *governance* democrática, ya que persiste la necesidad de tener algún medio para establecer las prioridades colectivas. En ese sentido, para estos autores, la función del gobierno en la *governance* es fundamental en las siguientes tareas: **articular un set de prioridades comunes** para la sociedad; crear **coherencia** en ese set de prioridades establecidas, logrando una coordinación a través de sus áreas de intervención pública, asegurando el balance de intereses sociales y una visión de conjunto amplia; ofrecer **capacidad de conducción** (*steering*) para lograr la consecución de los objetivos fijados (aunque ya no sólo a través de mecanismos de regulación imperativa e intervención directa, sino a través de mecanismos de regulación más *softs* –negociaciones, Derecho reflexivo, etc.- e intervenciones a distancia); ofrecer alguna forma de mantener la **accountability** de los actores que intervienen en los procesos de *governance* (Peters y Pierre 2000).

Como veremos a continuación, los otros mecanismos de conducción societal, mercados y redes, no se ofrecen como un sustituto adecuado para resolver por sí solos estas demandas del sistema social. Sin embargo, esta revalorización de las funciones del gobierno, no debe entenderse ni como una vuelta a un modelo Estadista de sociedad, en la que el gobierno es el principal actor para “todos” los aspectos de la *governance*, ni como una negativa a que de alguna manera el gobierno flexibilice su modelo jerárquico de conducción, o incorpore otras formas de intervención menos imperativas.

Servicio Civil y su rol como profesionales en el Estado de Bienestar. De lo contrario, estamos discutiendo únicamente en términos de Teoría de las Organizaciones, acerca de las ventajas o desventajas “técnicas” de un modelo organizativo determinado.

5.2. Limitantes en la devolución de funciones públicas hacia el mercado y las redes.

5.2.1. *El modelo de mercado y sus límites como mecanismo de governance.*

Como hemos venido viendo, una de las características de las reformas de Estado de tipo NPM, es una muy fuerte orientación hacia el desarrollo del mercado como mecanismo de conducción social, no sólo ampliando el espacio privado, sino introduciendo su lógica en el espacio público. Esta orientación parte de un diagnóstico de que el principal defecto del Estado, desarrollado a lo largo del SXX, es su provisión monopólica de muchos bienes y servicios, y la rigidez de su estructura organizativa de tipo jerárquico-burocrática. La solución a esto es la desmonopolización de esos bienes y servicios a través de las privatizaciones, tercerizaciones (*contracting-out*) y también la introducción de cuasi-mercados, así como la competencia entre agencias públicas. Con esto se busca dotar de libertad de elección en los servicios públicos, y esto tanto en el caso del gobierno como comprador de un servicio, como en el caso de los particulares.

Para ello es necesario desarrollar una lógica gerencial privada en todas estas organizaciones proveedoras de servicios públicos, ya sea las que no están dentro del Estado, como aquellas que siguen siendo unidades organizativas de éste. Desde el punto de vista de la dirección de las políticas, se trata de separar nítidamente las tareas de definición de objetivos, control de resultados y regulación, de la tarea de prestación de los servicios. Las primeras, están a cargo de los Ministerios del gobierno central, concentrados y reducidos a estas únicas funciones. La última, está a cargo de agencias delimitadas por tipo de producto a servicio que prestan, dotándoselas de autonomía de gestión en la definición de las estrategias para alcanzar sus objetivos. El Estado por ende, no desaparece, sino que se reduce a las funciones básicas de garantizar el orden público y la libertad de mercado, así como la provisión de servicios públicos esenciales. Siguiendo esta lógica, cambian también los mecanismos de control en la prestación de servicios públicos, siendo reemplazado el control procedimental y de *inputs* típicos de la burocracia clásica, por un control de gestión por resultados.

Todo esto en la perspectiva de dotar a la administración pública, con una mayor flexibilidad para adaptarse y responder a las demandas canalizadas a través de la lógica del mercado. El ciudadano, como demandante y controlador de los servicios públicos, es reemplazado por el consumidor.

La introducción de lógicas de gerencia empresarial privada, como hemos visto, tiene que ver también con cambios en la gestión de personal, tanto a nivel de los puestos gerenciales, como con el personal de línea, cuestionándose el sistema de carrera clásico (Prats y Catalá 1998). A nivel de los puestos gerenciales, se introducen los contratos a término¹⁴⁷, y sistemas de pago por performance. A nivel de los puestos de línea, la carrera administrativa tiende a desaparecer en beneficio de una mayor libertad de los gerentes para contratar, hacer promociones y despedir a su personal, así como definir el nivel de pagos. Todo esto en la línea de asimilar a la gestión de personal, a las formas típicas de la empresa privada, rompiendo así, la tradicional homogeneidad y estabilidad de la carrera administrativa.

En el modelo de mercado, el Estado, como entidad organizada jerárquicamente, no desaparece completamente, pero se la trata de reducir a su mínima expresión. Consecuentemente, se amplía el rol del mercado, incluso en la provisión de servicios públicos. Como es bien conocido, esto ha levantado una serie de críticas, algunas de las cuales analizaremos a continuación, para intentar ver las posibles limitaciones de esta forma de conducción.

Dada las especificidades del servicio público, la introducción de la lógica del mercado no produciría el mismo tipo de efecto, de transparencia, libertad de elección, capacidad de sanción racional, etc., que en la actividad privada. Esta diferencia de características entre el sector público y el privado, que a su vez determina que la lógica del mercado no produzca los mismos efectos, se manifiesta, tal como hemos venido viendo, en terrenos tales como: el control por resultados, la introducción de contratos en la función pública, la flexibilización de la gestión del personal y la identificación del usuario de los servicios públicos con el concepto de consumidor. En este punto, conviene repasar algunas de las críticas al NPM que hemos venido viendo, que son a su vez una crítica específica al modelo de mercado.

a) Críticas específicas

❖ En el control por resultados

El control de resultados, por ejemplo, implica definir con relativa univocidad un “producto”, que en la medida de lo posible deberá ser cuantificable. El problema con esto, como hemos visto, es que los servicios públicos no se limitan al cumplimiento de un solo objetivo, sino que los objetivos suelen ser múltiples e incluso, cuando es posible identificar un objetivo central, éste suele ser de tal complejidad, que resulta complicado reducirlo a un único criterio de medición. En la perspectiva la predominancia del modelo de mercado, la línea principal es utilizar la eficiencia como criterio de medida cuantificable y carente de ambigüedad. Una vez que se adopta el criterio de eficiencia como criterio central de la evaluación por resultados, es necesario que los objetivos que se definan, sean lo menos incompatibles con este tipo de medida (Hood 1991). Por consiguiente, no se definirán como objetivos organizacionales, aquellos que no cumplan con estos requisitos, es decir, desaparecen los objetivos complejos que implican evaluaciones en función de calidad, impacto social, político o cultural, creación de condiciones en el largo plazo, etc.. Obviamente, muchos de estos objetivos complejos no podrán ser eliminados de la agenda de los servicios públicos, pero en ese caso se tenderá a medirlos fundamentalmente por indicadores de eficiencia, dejando como aspectos secundarios las evaluaciones de otro tipo.

❖ En el uso generalizado de la contratación de servicios públicos.

La generalización del mecanismo de contratos para la prestación de servicios públicos, constituye una tentativa de introducir la eficiencia de mercado en éstos. Como lo hemos venido señalando, el trabajo que previamente era directamente efectuado por las organizaciones públicas y controlado a través de jerarquías organizacionales, viene siendo crecientemente llevado a cabo

147 En algunos casos se trata de rolling contracts, que aunque significa que son renovables automáticamente, implican una evaluación de la performance gerencial del funcionario. (Hood 1998)

a través de organizaciones autónomas o semi-autónomas, controladas, no ya bajo una jerarquía, sino bajo los términos del contrato, ya sea que la organización forme parte del aparato público, o esté fuera de éste. Este modelo contractual, como ya se ha dicho, separa el proceso político de determinación de objetivos y especificación de los servicios, del de su provisión. Para los partidarios del modelo de mercado, esto puede ser visto como la solución a los problemas de provisión monopólica de servicios y sobre-oferta de los mismos (denunciados por la *Public Choice*), ya que el contrato permite introducir la competencia entre los aspirantes a proveedores, la libertad de elección (tanto para el ciudadano consumidor, como para el Estado en su rol de principal, frente al agente prestador del servicio), y también una atribución clara de responsabilidades (especificadas en los términos del contrato) y las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento de las mismas.

Ahora bien, los críticos de esta visión, afirman que el contrato no produce en el sector público los mismos efectos que en el mercado. En el mercado, la orientación por la eficiencia, es un mecanismo perfectamente transparente, porque quien no logra ser eficiente, es castigado y quiebra. En cambio, en el sector público, el criterio de eficiencia, no produce la misma transparencia.

En primer lugar, en los servicios públicos, el castigo no es automático, es decir, la quiebra, sino que la sanción está necesariamente mediatizada por una decisión política. Esta es la decisión del gobierno, de no renovar el contrato. Esto introduce la posibilidad de presiones políticas para no sancionar al ineficiente. Con esto cabe la posibilidad de que la autonomía de gestión que busca la despolitización de las agencias para aumentar su orientación hacia la eficiencia, produzca el efecto contrario, es decir, que las agencias y sus directores, se encuentren confrontados a la necesidad de negociar políticamente ellos mismos, tanto en su relación con el gobierno, como con sus usuarios. Con lo cual la autonomía de gestión no disminuiría la politización de los servicios públicos sino que aumentaría el rol de estrategas y negociadores directamente políticos de los directores de agencias.

En segundo lugar, en el mercado, la eficiencia es un criterio de *accountability* claro, porque se responde ante los propietarios o accionistas de la empresa, exclusivamente por los resultados

económicos, es decir, por la relación de eficiencia costo-beneficio. Si en el Estado, la *accountability* se redujera a esto, quedarían en las sombras el éxito o fracaso de todos los demás valores implicados en los servicios públicos y en la política en general (tales como integración social, potenciación de los empleados y usuarios de los servicios, etc.). Inversamente dicho, si se quiere aumentar el control en base al éxito o fracaso en la consecución de estos últimos valores, el control de eficiencia pierde precisión, ya que éstos no son fácilmente cuantificables. Con lo cual, la introducción de los contratos en los servicios públicos, no genera transparencia, sino ambigüedad y confusión, ya que si el control es claro, se guía únicamente por la eficiencia, pero en ese caso no se controlan los otros valores. Si se controlan éstos, pierde precisión el control por la eficiencia en la consecución de los resultados.

En tercer lugar, la introducción de contratos en los servicios públicos, está pensada para aumentar la autonomía de gestión de los proveedores, protegiéndolos de las interferencias políticas nocivas para la eficiencia. Por la misma razón, se limita la capacidad de los políticos, de dirigir el día a día de la provisión de servicios públicos. Esto significa que el político sólo puede controlar el éxito o fracaso (medido en eficiencia) de los resultados, pero no puede controlar los procedimientos utilizados o cambiar los objetivos planteados en el contrato. En caso de que los Ministros y responsables de los departamentos centrales quisieran cambiar las condiciones del contrato, deberán renegociar esto con los proveedores. Esto implica una pérdida de flexibilidad y adaptabilidad de las políticas públicas a las orientaciones del gobierno, en relación a la organización burocrática en la que el Ministro tiene la capacidad de decidir en todo momento, cambios en los objetivos y en los procedimientos. Aunque pareciese que el control de los procedimientos es un tema secundario, no lo es. En el sector público, no debe perderse de vista la importancia que tiene, no sólo la fijación política de objetivos, sino también el control político, legal, administrativo y gerencial sobre la forma de implementación de esos objetivos por parte de la Administración Pública. A diferencia de lo que sucede en la gestión empresarial privada, la gestión de la cosa pública debe dar las garantías necesarias, tanto para el administrador, como para los administrados.

❖ Flexibilización de la gestión de personal.

Otro aspecto que también resulta problemático, y que también hemos venido tratando, se refiere a la carrera administrativa y la gestión de personal. En la perspectiva de un modelo de mercado - como ya vimos- se trata de flexibilizar la gestión de personal de la Administración Pública, acercándola lo más posible a la de las empresas privadas. Esto surge como una condición necesaria para que los gerentes de las organizaciones públicas tengan capacidad para perseguir el objetivo de la eficiencia. Se trata de que no sólo la agencia en su conjunto, sino el propio personal también, tengan incentivos y sanciones directamente vinculados a este objetivo. Ahora bien, esta flexibilización de la gestión de personal, tiene sus aspectos críticos que han sido subrayados por sus críticos.

En primer lugar, se trata de un cambio fundamental en la cultura, y más específicamente del ethos del funcionario público. En tanto que la carrera del funcionario va a estar condicionada a indicadores de performance centrados en la eficiencia, evidentemente hay un fuerte condicionamiento para que el funcionario desatienda otros valores que no son medibles por esos indicadores, y por los que no será recompensado.

En segundo lugar, la asimilación de la gestión del personal de las organizaciones públicas, al de las privadas, implica la pérdida de las garantías típicas de la gestión burocrática clásica (inamovilidad en el cargo, garantía de ascensos pautados por un sistema de carrera, igualdad de retribución a igualdad de cargo, etc.), destinadas a evitar un sistema administrativo clientelístico y patrimonialista. En la empresa privada, la ausencia de estas normas no perjudica la gerencia de la misma, ya que en este ámbito no se enfrenta el problema de los Estados de Derecho democrático-representativos, de tener que evitar una inadecuada intervención política en la esfera administrativa.

En tercer lugar, podría producirse un fenómeno de pérdida de memoria institucional, como consecuencia de la constante rotación de un personal, que trabajará como contratado a término, en una modalidad típica del sector empresarial.

En cuarto lugar, se pierde la homogeneidad del Servicio Civil. Si bien la homogeneidad del Servicio Civil, ha sido vista como fuente de un espíritu corporativo por el cual el interés público se identifica y subordina al interés particular de los funcionarios, desde otros enfoques se insiste en que la cohesión del cuerpo de funcionarios, constituye una de las bases fundamentales de una autonomía del Estado, que le permita jugar un rol conductor hacia el interés público, coordinando y orientando las demandas e intereses particulares.

❖ El usuario como consumidor.

También hemos venido haciendo referencia al problema que resulta de que, en la perspectiva de un modelo de mercado, se tiende a identificar a los usuarios de los servicios públicos (tanto en su función de demandante como de evaluadores), con el consumidor, y no con el ciudadano. Este último concepto, remite a un actor individual que existe como tal, como miembro activo de una comunidad política regulada por mecanismos legales y constitucionales que establecen sus derechos y obligaciones. Como tal, el interés particular se articula y tiene sentido, como componente del interés colectivo, y la capacidad de los individuos de plantear sus demandas y controlar la satisfacción de las mismas, se basa en una relación de igualdad ante el gobierno, que además se expresa a través de la voz (Hirschman). En cambio, el consumidor es un individuo aislado, que al no estar en relación con el colectivo actúa en función de su interés particular, y cuya capacidad de demanda y control de la calidad del servicio, se basa en su poder de compra. Esto último implica que contrariamente al concepto de ciudadanía, en el cual todos tienen igual poder, en el concepto de consumidor, el poder está profundamente diferenciado. Como corolario de esto, la lógica de prestación de los servicios públicos, no se orienta hacia la igualdad de prestaciones, sino hacia prestaciones diferenciadas, según poder de compra.

b) La orientación general del modelo: valores y capacidad de conducción

Este conjunto de críticas a los mecanismos específicos por los que se introduce la lógica de mercado en los servicios públicos, plantean a su vez, dos cuestiones de índole más general. Estas son, por un lado, la cuestión de si la lógica de mercado es eficiente para cualquier tipo de valores, y por el otro, si ésta garantiza la unidad y coherencia, es decir, la capacidad de *governance* en la producción de la producción de bienes colectivos de una sociedad.

En ese sentido, según Rockman (1998), es claro que el mercado se orienta hacia el logro de la eficiencia y como tal, es un mecanismo que incentiva fuertemente a la reducción de costos por producto. Por consiguiente, si el objetivo principal y último del Estado es producir a bajo costo, la generalización de los mecanismos de mercado en la provisión de los servicios públicos, parece el mecanismo idóneo. Ahora bien, si la meta principal del Estado, es extender la provisión de servicios públicos con independencia de la solvencia económica de los ciudadanos, entonces el mercado no parece ser el mecanismo más adecuado. En efecto, la lógica de mercado no genera incentivos para producir bienes y servicios para satisfacer las demandas de aquellos ciudadanos que no tienen recursos para pagar por los mismos. Los incentivos para que el Estado produzca servicios públicos accesibles a los sectores no solventes, no provienen de la lógica del mercado, sino de la lógica política. Es así, que Rockman sostiene que los políticos no tienen tanto incentivos para reducir costos, pero sí para producir servicios públicos que satisfagan a sus votantes y a la ciudadanía. En ese caso es posible, a través de la lógica política, que se produzca una sobre-oferta de servicios públicos -con el consiguiente aumento de costos-. Inversamente, si la lógica de mercado predomina, la tendencia será a una reducción de los costos, adecuándola a una demanda solvente (por ende, una producción eficiente), pero por lo mismo, una suboferta con respecto a la demanda social (Rockman 1998).

La otra cuestión de índole general, que se plantea con la introducción de la lógica de mercado, es la de la coherencia y coordinación que tendrán las acciones públicas. Las transformaciones que hemos venido estudiando y que han sido criticadas en los puntos anteriores, tienen como característica común el promover la fragmentación de las estructuras públicas, en unidades autónomas (aunque en distinto grado) que compiten entre sí. Esto evidentemente hace perder capacidad al gobierno central, para coordinar y conducir las políticas de esas agencias, dado que

precisamente, la premisa es que sean autónomas y compitan (Peters 1998). Libradas a la competencia, las agencias autónomas tendrán una capacidad de acción concentrada en el *micro-management*, es decir, orientadas a la satisfacción de su sector particular, pero con déficits en cuanto al *macro-management*, es decir, la coordinación del conjunto de esas acciones en función de una política general de nivel nacional y de la satisfacción del conjunto de demandas sociales articuladas (Hood y Dunleavy 1995; Hart 1998; Peters y Savoie 1995).

Para que el gobierno central aumente su capacidad de conducción, es necesario regular de manera más específica, las actividades de las agencias. Pero como ya lo vimos al analizar los problemas que plantean los contratos y la orientación a los resultados, el aumento de la especificidad de las regulaciones, puede poner en peligro las virtudes de la competencia y la autonomía de gestión que se pretende introducir en el servicio público.

Por otra parte, al quedar disminuido el rol del ciudadano, a favor del consumidor, las demandas se expresan en forma individual y aislada y no por la vía política de agregación de intereses en programas de acción colectiva. Con lo cual, también desde el punto desde el ángulo de la formulación de las demandas, se haría difícil una conducción en función de un interés global, ya que no existiría un conocimiento de demandas globales, ya que estas no tendrían formas de expresión y formulación, sino que sólo se expresarían las demandas del consumidor individual.

Como ya vimos anteriormente, el concepto de redes en el contexto del debate sobre la *governance*, se refiere a una forma de conducción social basada en la interacción entre actores autónomos privados y públicos, que produce un consenso negociado que constituye la base para la coordinación.

Esta forma de conducción societal, caracterizada por la negociación entre actores autónomos, se produce especialmente a niveles micro y meso, tales como las regiones, ciudades, sectores industriales, culturales o sociales. Involucra a diversos tipos de actores tales como los sindicatos, empresas, ONG's, gobiernos locales, autoridades representativas nacionales, locales y regionales, grupos comunitarios, etc.(Hirst 2000).

Es necesario tener en cuenta que aquí nos estamos refiriendo al sistema de redes referido a la problemática de la *governance*. Inicialmente, el concepto de redes (al menos en la tradición anglo-sajona) estuvo vinculado a la problemática de la agregación y representación de intereses. Su aplicación en el nuevo contexto de la *governance*, implica el desarrollo de una perspectiva por el cual el sistema de redes, no sólo involucra a los mecanismos de representación de intereses, sino también a la propia elaboración e implementación de las políticas públicas, por lo que involucra también a la prestación de los servicios.

De esta forma, los límites del sector público se amplían más allá del gobierno, incluyendo organizaciones privadas y voluntarias en la formulación y prestación de los servicios públicos. Las interacciones entre los miembros de la red, están regidas por mecanismos auto-regulados, surgidos de un juego de negociaciones y acuerdos entre ellos. El Estado, por lo tanto, deja de ocupar una posición de soberanía absoluta, ya que las formas de conducción y control se producen por vías indirectas de negociación (Hirst 2000; Rhodes 2000; Marsh 1998). Concretamente, se trata de que el Estado descentraliza la formulación y prestación de servicios públicos, traspasándola a organizaciones autónomas, que pueden ser empresas privadas, ONG's, e incluso agencias estatales semi-autónomas. La prestación pasa a hacerse directamente por estas unidades autónomas, con mayor flexibilidad para responder a demandas específicas, lo que incluye una mayor libertad para definir sus servicios y la estrategia de gestión. Esto implica a su vez, que la propia formulación, ya no está en manos del Estado, sino que éste define las mismas en una negociación con los prestadores autónomos de las mismas.

El modelo de conducción a través de redes se refiere entonces, no sólo al hecho de que las demandas de la sociedad civil se canalizan a través de múltiples grupos de interés que negocian con el Estado, sino que la red incluye también, a las organizaciones autónomas por las cuales se canaliza la respuesta concreta a esas demandas.

El Estado no desaparece, pero queda reducido a un núcleo central encargado de las funciones de mantenimiento del orden público, regulación de las actividades económicas y sociales y garantizador de la provisión de servicios públicos esenciales, devolviendo la prestación, y en

buena medida la elaboración de las políticas públicas, a una matriz público-privada articulada en redes constituidas en torno a la definición y prestación de políticas públicas.

5.2.2. El modelo de redes y sus límites como mecanismo de governance.

El modelo de redes, tiene puntos en común con los modelos jerárquico y de mercado, y se articula con ellos, pero también existen diferencias conceptuales.

Con respecto al modelo jerárquico, el modelo de redes implica un rompimiento con la dependencia vertical respecto al Estado, pasando a un sistema de interacción horizontal, en el cual (como ya señalamos) la capacidad de conducción estatal no se basa en la imposición por medio de su autoridad, sino por la vía de la influencia y la negociación.

Con respecto al modelo de mercado, si bien tiene aspectos comunes con él, al mismo tiempo tiene sustancialmente una lógica de funcionamiento diferente. Los aspectos comunes se refieren, por un lado, al diagnóstico de que el modelo clásico peca de rigidez a causa de los mecanismos jerárquicos y monopólicos que imperan en la formulación de políticas públicas y en la provisión de bienes y servicios públicos. Por otro lado, y como consecuencia de este diagnóstico, comparten la idea de que la solución pasa por devolver a la sociedad buena parte de las funciones desarrolladas por el Estado, introduciendo formas más descentralizadas y autónomas de provisión de servicios públicos.

Ahora bien, las diferencias fundamentales radican en que para el modelo de mercado, la devolución a la sociedad significa el traspaso de funciones del Estado hacia empresas de mercado, es decir, orientadas por el lucro. En cambio, en el de redes, el traspaso de funciones gubernamentales hacia la sociedad, se realiza hacia organizaciones auto-gobernadas, que si bien pueden estar regidas por fines de lucro, éste debe estar subordinado a la lógica cooperativa de construcción de consensos en la red. Esto constituye una diferencia de lógica básica entre el modelo de mercado y el de redes. Mientras que en el primero, la interacción se funda en el poder de compra y el valor organizativo fundamental es la eficiencia económica, en el segundo, la

interacción se basa en un intercambio de recursos de poder más amplio y se realiza a través de la voz, constituyéndose un sistema de consensos y acuerdos que orientan y coordinan la acción del conjunto y los roles de las partes.

Estas diferencias permiten que el modelo de redes posibilite superar, o al menos aparezca como una tentativa de superación, tanto de las rigideces del modelo jerárquico, como de las limitaciones y dificultades que encuentra la aplicación estricta del criterio de eficiencia empresarial en los servicios públicos. Rhodes (2000) enuncia aquellas condiciones en las que la voz y la negociación, típicos del sistema de redes, proporcionan a los servicios públicos autonomizados un mejor criterio de orientación y de relacionamiento con las demandas y necesidades de los usuarios. Dice este autor:

“Networks work where the following factors combine:

- ❖ *Actors need reliable “thicker” information.*
- ❖ *Quality cannot be specified or is difficult to define and measure.*
- ❖ *Commodities are difficult to price.*
- ❖ *Professional discretion and expertise are core values.*
- ❖ *Flexibility to meet localised, varied service are core values.*
- ❖ *Cross-sector, multi-agency co-operation and production is needed.*
- ❖ *Such co-operation confronts disparate organizational cultures.*
- ❖ *Actors perceive the value of co-operative strategies.*
- ❖ *Long-term relationships are needed to reduce uncertainty.*
- ❖ *Monitoring and evaluation incur high political and administrative costs.*
- ❖ *Implementation involves haggling.”*

(Rhodes 2000, p.81).

Esta doble diferencia con el modelo de mercado y el jerárquico, hace aparecer al modelo de redes como una línea de experimentación de formas de conducción social más democráticas y más participativas.

Con respecto al modelo jerárquico, porque introduce la negociación en la que participa la sociedad civil, no sólo a niveles macro-social, sino a niveles meso y micro y a nivel de la propia implementación de las políticas públicas. En ese sentido, se distingue de los viejos modelos de representación de intereses analizados por el neo-corporativismo y el pluralismo. En ambos modelos, el proceso de negociación se constituía a nivel de los vértices de la jerarquía estatal y de grupos de interés de nivel macro-social. En cambio, en el modelo de redes, la negociación se produce a niveles micro y meso, constituyéndose redes a nivel de políticas locales, por áreas temáticas, etc.. Por otra parte, en tanto que *governance* de redes, no sólo la representación y agregación de intereses entre Estado y actores sociales, sino que la misma prestación, es realizada por organizaciones no estatales en interacción entre sí, con sus clientes y con el Estado.

Con respecto al modelo de mercado, porque la participación de la sociedad civil no se basa en la capacidad de compra, sino en los mecanismos de voz, por lo tanto en la lógica del desarrollo de la participación política, es decir, en los mecanismos democráticos de decisión y control. Evidentemente, las redes, según sus formas de auto-organización y relacionamiento interno, pueden ir desde formatos cerrados y poco participativos, hasta formatos más abiertos y democráticos. Pero incluso en sus formas menos democráticas, la lógica de redes implica una posibilidad democratizadora que no está presente en la lógica de mercado. Esto es, que la red se orienta por un consenso compartido que implica el reconocimiento recíproco por los miembros de sus necesidades y demandas y del derecho de cada miembro de expresar dichas necesidades y demandas, así como también del derecho de expresarlas y ser tenido en cuenta. Esto no quiere decir que en las redes no intervengan relaciones de poder. Por el contrario, éstas se constituyen en buena medida, en base a un intercambio que en último término se funda en el poder relativo de los actores.

Ahora bien, dado que la constitución de la red implica la constitución del consenso, esas relaciones de poder a su vez están mediatizadas por una negociación que abre el espacio de la lógica democrática, es decir, la lógica de la negociación entre miembros de una comunidad de acción iguales en su derecho de expresarse y de ser tenido en cuenta.

Todo esto que venimos señalando, no significa que las redes sean por sí mismas garantías de desarrollo de la lógica democrática, sino que abren la posibilidad de este desarrollo. Por lo

mismo, la concreción de esta posibilidad, variará empíricamente según los casos y tipos de redes que se formen.

Esta apertura de la perspectiva democratizadora, que diferencia a este modelo del de mercado y del jerárquico, se da, tanto en la relación entre organismos y actores constitutivos de la red, como dentro de cada uno de esos organismos y actores. Específicamente, en el terreno de la gerencia de las organizaciones, la *governance* de redes insiste en la potenciación (*empowerment*) de la participación de los empleados medios y bajos (y no sólo de la alta gerencia, como en la lógica de mercado) y de los clientes y usuarios de los servicios.

Con respecto a los trabajadores, la idea es que el involucramiento en la gestión del conjunto del personal, aumenta la eficiencia y eficacia organizacional. En primer lugar, el personal de línea es el que está en contacto directo con los clientes de la organización, y con los problemas y necesidades concretas del día a día de la gestión. La activación de su participación, genera un *feedback* de información más denso y fluido, que permite a la gerencia un mayor conocimiento de la realidad organizativa. En segundo lugar, el involucramiento de los trabajadores y el sentimiento de que su tarea es relevante, aumenta el compromiso de los mismos con los objetivos y estrategias organizacionales.

Con respecto a los clientes y usuarios de las organizaciones constitutivas de un sistema de redes, se trata de desarrollar los mecanismos participativos que les permitan expresar sus demandas y controlar que los resultados de gestión estén orientados a satisfacer esas demandas. Tanto en el modelo de redes como en el de mercado, la expresión de esas demandas se hace por vía directa de los clientes, y no como en el sistema jerárquico tradicional, en el que se hacía indirectamente, por la vía de los políticos representativos. Pero mientras que en el modelo de mercado, la expresión de esas demandas depende de la capacidad de compra del cliente, en el modelo de redes, la expresión de las demandas del cliente tiene que ver con la implementación de mecanismos participativos en algún punto del proceso de formulación y/o implementación de la política pública.

El modelo de redes, si bien tiene sus ventajas con respecto a las otras formas de conducción social estudiadas, también pueden señalársele aspectos problemáticos, algunos de los cuales están presentes en los puntos críticos del NPM que hemos venido repasando. A continuación expondremos algunos de ellos.

a) Críticas específicas al modelo de redes.

❖ La representatividad de las redes

La conducción por la vía de redes puede generar la formación de gobierno privados en determinadas áreas de acción pública. Esto significa que el conjunto de la ciudadanía y de los órganos de representación a nivel nacional, quedan excluidos de la definición de políticas públicas específicas, en la que participan sólo directamente los interesados y agencias específicas y parciales del Estado. De hecho, esto constituye la contrapartida negativa del mayor involucramiento de los interesados en cada política. Es decir, si por un lado aumenta la visibilidad para los interesados, por otro lado, el conjunto de la sociedad pierde posibilidad de expresarse y controlar la definición de las políticas públicas particulares.

Esto conduce también, al cuestionamiento de la representatividad de los organismos que en el sistema de redes definen las políticas públicas. Esto puede ser visto desde dos ángulos. En primer lugar, si los organismos que participan en la red son o no realmente representativos del conjunto de los directamente interesados en esa política pública. De hecho las redes pueden ser poco democráticas y representativas, constituyéndose así sistemas de grupos autodesignados o designados por el Estado. La respuesta a este problema sería una ampliación de la capacidad del conjunto de los interesados, para participar en el nombramiento de sus representantes y de los responsables de las organizaciones, así como en el desarrollo de mecanismos de participación más directa en la propia elaboración de las políticas, y en el control de las prestaciones. En segundo lugar, incluso si la red en su interior es profundamente representativa, queda siempre el problema de que sólo representa a sectores particulares de la sociedad y no al conjunto de la ciudadanía.

❖ Ambigüedades en la “*accountability*”.

Este problema se plantea también desde el punto de vista de la *accountability*. La introducción de una mayor autonomía de las organizaciones de las redes para proveer servicios públicos, genera problemas en la definición clara, tanto de quién es el responsable de estos servicios, como de ante quién, y de qué forma deberá rendirse cuentas. Por un lado, se duplica la vía y el destinatario de la *accountability*. A la forma clásica, que tiene como destinatario final a la ciudadanía en su conjunto, a través de el aparato estatal, sus órganos representativos y las elecciones nacionales, se suma los mecanismos de *accountability* internos a la red, es decir, la rendición de cuentas de cada organización ante los otros miembros de la red y ante sus clientes específicos.

Esta doble *accountability* tiene sus virtudes, como ya vimos, abre el espacio de participación más directa y democrática. Pero por el otro lado, genera ambigüedades e indefiniciones en cuanto a quién es responsable, porqué cosas, y cómo rinde cuentas. En primer lugar, no está claro sobre qué cosas el Estado mantiene responsabilidad, y en qué cosas ha delegado la responsabilidad, tanto en el terreno de la implementación, como en el de la elaboración de la política pública. Esto es similar a lo que sucede con la autonomización en el modelo de mercado, pero aquí con la especificidad de que los mecanismos se realizan a través de la voz y la negociación. Pero en ambos casos, es difícil en muchos casos definir la exacta responsabilidad que tiene el Estado y los organismos autónomos. En segundo lugar, el hecho de que en la red las políticas públicas se definan en negociación entre varios actores, diluye entre éstos la responsabilidad de las mismas. En tercer lugar, las organizaciones de la red tienen que rendir cuentas ante sus propios usuarios por los resultados de la política, quedando aquí márgenes de indefinición en cuanto a si las políticas públicas tienen que satisfacer sólo a los usuarios, o también al Estado en su conjunto, y a través de éste, al conjunto de la ciudadanía.

Todas estas ambigüedades, tanto en el terreno de la representación, como en el de la *accountability*, lleva a que el sistema de redes sea criticado por constituirse en gobiernos privados que sirven a intereses particulares de grupos con capacidad de negociación. De hecho,

los defensores del mercado ven al sistema de redes como una reconstrucción de un sistema de clientelismos particularistas (Rhodes 2000).

❖ Dificultades en la conducción y coordinación de las políticas públicas

Estos problemas que venimos mencionando, de hecho, plantean el problema fundamental de la capacidad de las redes de conducir y coordinar las políticas públicas en un contexto de diversificación y autonomización, tanto de las organizaciones que las elaboran e implementan, como de los públicos que las demandan.

Cada política pública se define en una negociación entre múltiples actores, y en esa negociación el Estado está representado por una agencia específica, la que tiene que actuar, no a través de instrumentos imperativos, sino a través de negociaciones con los integrantes de la red.

Tradicionalmente, el Estado era el actor que al poseer una visión de conjunto de las políticas públicas, debía asumir el rol de lograr la coordinación de las mismas, evitando redundancias y articulándolas de manera de lograr su complementariedad en función del bien público, así como de asegurar ciertos estándares y normas de procedimiento para la provisión de servicios públicos. Estos roles, de alguna manera los sigue manteniendo, pero planteándose ahora, dificultades específicas. Dado que la esencia del sistema de redes, es la negociación en cada red de la política pública, tanto en su implementación como en su formulación, el Estado pierde capacidad de imponer su visión de conjunto, ya que debe adaptarse a cada negociación específica. El lograr la coordinación de las políticas y asegurar ciertas normas de procedimiento, se vuelve problemático en tres niveles. Uno, a nivel de cada red correspondiente a cada política pública. Dos, a nivel de la coordinación de las distintas políticas públicas, y por ende, del conjunto de redes. Tres, muy vinculado al punto dos, al interior del propio aparato estatal, que aparece ahora fragmentado en múltiples agencias dotadas de mayor autonomía de negociación.

La necesidad de mantener normas de procedimiento uniformes, así como una coherencia para el conjunto de las políticas públicas, da lugar al desarrollo de sistemas de regulación general, así como a estructuras centrales de coordinación. Pero a su vez, estos sistemas de regulación y mecanismos de coordinación pueden generar efectos perversos que, o bien, neutralizan los

efectos buscados por la descentralización en redes, o bien, no superan la falta de coordinación propia a este sistema. Así por ejemplo, el desarrollo de las regulaciones y normas de procedimiento estandarizadas para los servicios públicos, puede llevar a un sistema tan complejo, que en la medida en que logre evitar la arbitrariedad de procedimientos y una tendencia a la baja de la calidad de los servicios públicos, destruya las ventajas derivadas de un sistema de redes, con una lógica de la negociación entre organizaciones autónomas que incorpora una mayor flexibilidad para adaptarse a las demandas y necesidades de los participantes de la red y de los usuarios de los servicios públicos. Este sería el caso identificado por Hood y Dunleavy (1995) como “*gridlock model*” (modelo de “reja cerrada”), y que de alguna manera ya mencionamos cuando señalamos las paradojas entre el *free to manage* y la necesidad de controlar a la burocracia.

Igualmente, el rol de los organismos centrales de coordinación, destinados a impedir una atomización extrema de las políticas públicas y lograr que éstas sean coherentes con los objetivos del gobierno, o bien limita la capacidad negociadora caso por caso, en aras de la coherencia de la política definida centralmente, o bien cae en la inoperancia coordinadora en beneficio de la flexibilidad. Una forma de simplificar este dilema, muy frecuentemente utilizada en esta era de reformas inspiradas en el nuevo paradigma de gestión pública (*NPM*), es aumentar el control presupuestario sobre las agencias autónomas. Esto, como ya lo vimos, se logra por vía de una delimitación más estricta del gasto en función de objetivos concretos, un control en tiempo real de la utilización de los recursos presupuestarios, y la constitución de agencias centrales con el cometido de fijar las prioridades y límites presupuestarios y de realizar el control en tiempo real. Estas técnicas de control presupuestario, son un pobre sustituto de una verdadera actividad de coordinación de políticas públicas, ya que lo que se establece son los límites del gasto, pero no se coordinan los objetivos sustantivos. Por otra parte, esto puede conducir a que las agencias se limiten a fijar objetivos compatibles con el gasto, sin responder a las verdaderas necesidades existentes (Peters 1998).

❖ Problemas de eficiencia

Por otra parte, el sistema de redes, con su complejidad en los mecanismos de negociación, tiene problemas de eficiencia. Es decir, sus virtudes implican de alguna manera un aumento de los costos. Por un lado, la negociación es costosa, tanto en tiempo, como recursos humanos, como en los recursos materiales. Por otro lado, la introducción o desarrollo de nuevos mecanismos de regulación o coordinación centralizada, también genera costos debido a la creación de nuevas agencias públicas con sus correspondientes cuerpos burocráticos y costos de funcionamiento. Por último, la autonomía de gestión y las consiguientes dificultades de coordinación, puede conducir a redundancias y solapamientos en las prestaciones de un mismo servicio.

Finalmente, el retiro del Estado de muchas de sus funciones, en beneficio de empresas privadas y organismos voluntarios del tercer sector, puede conducir a costos por pérdida de memoria institucional. En la medida en que los servicios son prestados, y en muchas ocasiones definidos por organismos privados, no garantiza la continuidad de los mismos, ya que las empresas pueden quebrar, las ONG's pueden desaparecer, y el Estado puede no renovar los contratos. En cualquiera de esos casos, el aprendizaje acumulado durante el tiempo que dichas organizaciones tuvieron a su cargo las políticas públicas, se pierde. Se pierde, muy concretamente, porque el personal de esas empresas u ONG's, al desaparecer deja de ocuparse de esa tarea. En ese sentido, el sistema de carrera del clásico funcionario público, proporcionaba una acumulación de los aprendizajes en el personal por el cual se realizan las políticas públicas.

5.3. La permanencia del modelo burocrático-jerárquico en el Estado. Porfiadez burocrática o necesidad del sistema?

Las tendencias modernas de reforma del Estado, marcan una clara línea en sentido de la disminución del rol que cumplen las formas de conducción de tipo jerárquico, a favor del desarrollo de las otras dos formas de conducción, a saber, la de mercado y la de redes.

Como ya lo hemos afirmado, ninguna reforma puede prescindir por completo de alguna de estas tres formas de conducción. De este modo, asistimos a su articulación con diversas formas de predominio de una o de otra. En ese sentido, se observa que en los países anglo-sajones,

asistimos al predominio de la introducción de los mecanismos de mercado en los servicios públicos, tanto a través de las privatizaciones, como por intermedio del desarrollo de la competencia y el gerenciamiento de tipo privado en agencias autónomas. En cambio, en los países bajos y en los escandinavos, ha predominado la línea de desarrollar la lógica participativa y de redes, enmarcada en un proceso de descentralización y devolución de funciones a la sociedad (Naschold. 1996; Peters y Pierre 1998). Por último, en otros países, como Francia, Austria y Alemania, el énfasis en la disminución de los mecanismos jerárquicos de conducción, es menor.

Pero más allá de las especificidades de los países, encontramos también –como lo hemos venido apuntando- un corte temporal en las tendencias y énfasis puestos en el desarrollo de esas diferentes formas de conducción. Es así que en la década de los 80 es posible reconocer una clara tendencia al predominio de las reformas administrativas orientadas al mercado. Sin embargo, a medida que los déficits y límites ya señalados, de este modelo de reforma se iban haciendo evidentes, este tipo de propuestas empezó a aparecer más combinada con el desarrollo de mecanismos de conducción de redes, con un énfasis mucho más fuerte en la participación y en la negociación.

En los 90's, el modelo de redes aparece tanto como descripción de una realidad, como una propuesta normativa que abre mecanismos democratizadores en la conducción de los servicios públicos descentralizados, evitando algunas deficiencias de la lógica mercantilizadora, sin caer en los defectos del formato jerárquico. Sin embargo, como ya hemos visto, la conducción de redes tiene sus propias limitaciones, algunas de las cuales comparte con el modelo de mercado, especialmente en el terreno de la coordinación y la coherencia de las políticas públicas, así como en cuanto al aprisionamiento de los servicios públicos por gobiernos e intereses privados.

Todo este proceso de reformas, y la consiguiente constatación de las limitaciones de los mecanismos de mercado y de redes, conduce a la necesidad de una nueva conceptualización del rol del Estado, como el único actor dotado de capacidad para tener una visión general, y por ende una conducción de tipo macro-social, y al mismo tiempo con el monopolio de la legitimidad para hacerlo de manera vinculante. Luego de casi dos décadas de críticas incesantes al Estado y su

burocracia, estamos asistiendo en este momento a una suerte de replanteo del valor y de la función que deben cumplir en este nuevo contexto, sus formas legales clásicas de intervención, de tipo jerárquico-imperativo, y su correspondiente modelo de administración, con una estructura organizativa burocrática y una función pública apoyada en el sistema de méritos.

La cuestión central entonces, es la definir aquellas áreas en las que el Estado tiene que seguir actuando imperativamente, y donde sigue siendo importante mantener el tipo de organización jerárquico-burocrática, con sus virtudes de disciplina y verticalidad por un lado, y sus garantías legales y procedimentales, por el otro.

Este debate es fundamentalmente un debate político, ya que no se puede resolver exclusivamente en base a criterios técnicos, sino que depende de los valores e intereses y de las estrategias que adopten los distintos Estados nacionales. En todo caso, hay consenso de que siempre debe existir un núcleo estratégico y que en éste se debe conservar este modelo administrativo, aunque se puedan introducir algunos elementos de flexibilización.

Este núcleo estratégico está constituido por un conjunto de actividades tales como las de defensa exterior, policía, justicia, relaciones exteriores, recaudar impuestos, elaborar y distribuir el presupuesto público, y establecer el sistema de leyes y regulaciones imperativas. Estas actividades constituyen el núcleo estratégico, debido a que sólo se pueden realizar por vía imperativa y por consiguiente necesariamente deberán estar monopolizadas por el Estado (Bresser Pereyra 1999). Por esta razón, existe relativo consenso sobre la necesidad de mantener la estructura organizativa de tipo burocrático-jerárquico, que asegura la sumisión del aparato administrativo al poder político, y sus garantías legales para evitar un uso arbitrario del poder imperativo (Bresser Pereyra 1999).

Con respecto a las funciones de recaudación y elaboración y ejecución presupuestal, es necesario señalar, que más allá de la retórica a favor de reducir drásticamente el gasto público, el Estado sigue siendo el principal financiador del conjunto de los servicios públicos, aún cuando la provisión de los mismos se encuentra descentralizada hacia empresas privadas u organizaciones no gubernamentales. Debido a ello, el gasto público en la mayoría de los países se ha mantenido relativamente constante (Pierre 2000). Esto implica el fortalecimiento de los aparatos del núcleo

estratégico estatal a cargo de estas funciones impositivas y presupuestales, así como de distribuir y controlar el uso de los recursos públicos.

De la misma manera, en el terreno de las regulaciones –como ya hemos visto-, el desarrollo de la lógica de mercado y/o de redes en los servicios públicos, genera nuevas tareas para el Estado central en este campo. Esto es así, debido a que en el nuevo contexto de traspaso de servicios públicos a empresas privadas y a organizaciones del tercer sector, e incluso a agencias estatales con mayor autonomía, presenta una matriz de servicios públicos muy fragmentada, que –como ya vimos- hace necesario controlar y regular centralizadamente. En ese sentido, el núcleo estratégico estatal sigue teniendo la responsabilidad por garantizar una provisión adecuada de servicios a sus ciudadanos, manteniendo un control sobre los estándares de calidad generales y la equidad en la prestación de los servicios. La importancia de este desarrollo de nuevas funciones regulatorias y de control centralizados, se ha interpretado como la transición desde un tipo de Estado proveedor de servicios, a un tipo de Estado regulador.

Finalmente, también surge la necesidad de revalorizar el rol del Estado y de su núcleo, organizado de forma burocrático-jerárquica, en el terreno de la elaboración y conducción de las políticas públicas. Aún en un contexto de devolución de funciones a la sociedad y el mercado, el Estado mantiene un rol esencial en la elaboración de las políticas públicas y en la definición de los fines de las mismas. En la lógica de mercado, la idea teórica es, correspondiendo a la clásica separación entre política y administración, que el Estado fija las metas y elabora los lineamientos generales de las políticas públicas, encomendando a las agencias descentralizadas, su implementación. En la lógica de redes, el mecanismo es un poco más complejo, ya que la elaboración de las políticas públicas es un proceso negociado con los actores y agencias de la red. Pero incluso en este último caso, el Estado mantiene la responsabilidad de que en esta negociación, las políticas sectoriales se articulen con el conjunto de las políticas públicas.

Este rol del Estado en la elaboración de las políticas públicas, se basa en que aún en el proceso más negociado, éste no es un actor más, sino que es el único actor que puede desarrollar la capacidad de tener una visión de conjunto y de expresar el interés general. En primer lugar, porque dispone de una maquinaria administrativa con representación a nivel nacional. En

segundo lugar, porque esa maquinaria responde a los representantes electos por el conjunto de la ciudadanía. Esto lo distingue de la lógica particularista de mercado, ya que expresa la voz de la ciudadanía y no el poder de compra de los consumidores, así como de la lógica particularista de redes, ya que su obligación es articular la voz del conjunto de la ciudadanía, y no de sólo una parte de ella. Al mismo tiempo, en esta constitución del interés general, el Estado puede asumir la representación de sectores sociales carentes de poder de compra y, que no interesan a las empresas de mercado, o de sectores carentes de capacidad de organización y movilización, que por consiguiente no están representados en las negociaciones de las redes. Como contrapartida de lo anterior, el aparato administrativo estatal constituye el canal de *accountability* ante los representantes políticos, y a través de ellos ante la ciudadanía en su conjunto, por la formulación e implementación de las políticas públicas.

En la medida en que este conjunto de actividades centralizadoras que hemos venido describiendo aquí, sigan siendo valoradas, se replantea también la revalorización de su específica forma organizativa burocrático-jerárquica, con una gestión de personal basada en el sistema de méritos, típico de los Servicios Civiles modernos. En efecto, más allá de todas las críticas que se le han hecho a esta forma de organización y conducción de los asuntos públicos, sus virtudes siguen estando centradas en su capacidad para proporcionar garantías de cohesión, imparcialidad y respeto a la Ley, y sometimiento a los representantes políticos de la ciudadanía. En ese sentido, aunque las reformas administrativas de los últimos tiempos pueden estar más orientadas hacia el mercado o hacia las redes, existen ciertos límites a la sustitución de la forma burocrático-jerárquica de conducción.

Como lo señala Vincent Wright:

“el contexto del Estado es la democracia, con el gobierno tomando decisiones autoritarias al mismo tiempo que se ocupa de la gestión de las macroexternalidades, asegurando la igualdad y la responsabilidad, y con una base organizativa enraizada en los valores de la imparcialidad, objetividad, regularidad, predictibilidad, legalidad y legitimidad. El sector público, con el principal instrumento del Estado, funciona de acuerdo a normas que derivan de muchas, y a veces contradictorias, racionalidades: política, legal, institucional, técnica, social y económica, y una gran parte de su lógica exige alguna forma de weberianismo, con énfasis en la uniformidad, la imparcialidad, el anonimato y las normas jurídicas.” (Wright 1996, p.42)

No obstante, tal como suele suceder en la práctica, es más fácil proclamar esta revalorización, que concretarla. Esto es así, no sólo por inoperancia política, sino porque forma parte de los dilemas administrativos no resueltos.

Por un lado, hemos visto que el modelo organizativo burocrático privilegia valores tales como: la centralización, la unidad de comando y el control procedimental. Esto es con la finalidad de que la organización se transforme en una maquinaria disciplinada, donde la orden debe ser cumplida sin diletantismos y discusión, dejando muy poca discrecionalidad a los empleados de la organización, apuntando a que la voluntad política se cumpla lo más fielmente posible.

Por otro lado, ya hemos visto que la mayoría de los Altos Servicios Civiles, si bien forman parte de una estructura organizativa burocrática, no han trabajado precisamente respetando las formas comunicativas de este modelo, sino –como lo señala Mayntz- parecen trabajar en un modelo más flexible, más del tipo profesional, tomando sus decisiones en equipo. Por otra parte, el tipo de decisiones que toman (asesoramiento político, negociaciones internas y externas a la organización, coordinación interorganizacional, planificación de programas públicos, etc.), implica un trabajo de programación de futuras decisiones muy importante, por lo que el margen de discrecionalidad con el que trabajan, suele ser muy grande. En ese sentido, la disciplina (léase *responsivness* política) tradicionalmente no ha dependido sólo del sistema organizativo en el que trabajan, sino de la “cultura política-administrativa” de la institución en la que están socializados. En la medida en que, como funcionarios de carrera, estaban en una relación de subordinación jerárquica con los líderes políticos Ejecutivos, y sus destinos atados a la suerte que corriese el sector público, tendían a buscar un clima de consenso con sus superiores (lo que ha motivado el apelativo de “villa” para describir esta relación funcional (Peters 1995)).

Sin embargo, este grado de elasticidad del sistema en estos niveles de la administración, no debería interpretarse como que el Alto Servicio Civil (en mayor o menor medida, según el tipo de oficina y actividad que desarrolle, y según los casos nacionales particulares), no haya venido actuando en los parámetros dados por una organización estatal de tipo burocrática. A fin de cuentas, el principio de unidad de comando, *accountability* jerárquica, competencia en el cargo,

controles procedimentales, etc., es una marca de toda burocracia moderna, de la que el alto Servicio Civil no escapa. Lo mismo ocurre cuando se piensa en el sistema de méritos, basado en la carrera administrativa y las normas legales y procedimientos estandarizados que la regulan.

Ahora bien, en un creciente contexto de fragmentación de la estructura de gobierno (piénsese en los procesos de agencificación), y flexibilización general de las formas tradicionales de gerencia de personal (el sistema de méritos), al proclamarse la revalorización del Estado y sus formas jerárquicas de conducción (como actor que sigue desarrollando un rol insustituible en los procesos de *governance* (Peters y Pierre 2000; Bresser Pereyra 1999), la pregunta que cabe hacerse es: en qué tipo de *Senior Civil Service* se está pensando? (ya que se supone que es ahí, en el corazón del gobierno, donde se deberá seguir garantizando la dominación legal de un Estado de Derecho y la permanencia de ciertos valores éticos para el sector público)¹⁴⁸.

Como hemos venido afirmando, es evidente que el rol del alto Servicio Civil, presenta ahora mucho más desafíos que antes, en lo que respecta a su capacidad para lidiar con una matriz de provisión de servicios públicos más compleja, y –como consecuencia de esto– tener que moverse en un escenario de formas nuevas de *accountability*. Ello exige el desarrollo de nuevas destrezas por parte de estos funcionarios: como negociadores hábiles en las redes de políticas públicas, como inteligentes compradores de servicios, como expertos controladores de calidad, como especialistas legales en las tareas de redacción de los términos de los contratos, etc.

Siguiendo a Ingraham, las opciones que se vienen presentando para el alto Servicio Civil representan una mezcla del tipo tradicional (aunque pueda venir reformado a través de reglas generales para el servicio, tales como pagos por performance o nombramientos temporarios, tal como ocurre en el SES en los Estados Unidos, o como se viene experimentando en Alemania); un tipo de *senior civil servant* inspirado en los líderes de las corporaciones privadas, tales como el del *Chief Executive*, típico de los jefes de agencias en Gran Bretaña y Nueva

148 En aquellas agencias proveedoras de servicios públicos más descentralizadas, que operan a distancia del core government, parecería que la gerencia de las mismas, sobre todo en lo que hace a la gestión de personal, va en rumbo de flexibilizarse y fragmentarse de manera tal, que no tiene sentido seguir hablando de carrera administrativa en sentido clásico.

Zelanda (con contratos de performance y estímulos financieros importantes); y del tipo *broker/facilitator*, en los que se enfatiza el desarrollo de la capacidad de negociación de los altos *civil servants*, así como su capacidad de comunicación con los políticos electos y burócratas políticos, ciudadanos y agencias que desarrollan actividades similares, y su disposición a adaptarse a las necesidades de éstos, y a abrir el juego a la participación de los mismos (Ingraham 1998). Tal es el caso de la propuesta para el Servicio Civil en Canadá, y la visión que está presente para los líderes de los experimentos de reinención norteamericanos.

Lo que no está muy claro, es en qué matriz organizativa lo harán, y si realmente las reformas que viene alentando el NPM, refuerzan su capacidad institucional para hacer frente a estos nuevos desafíos. Es decir, por un lado, seguir manteniendo la identidad de su institución, cosa que se viene reconociendo como necesaria dado las insuficiencias democráticas de los mecanismos de conducción social de mercado y de redes, y por la importancia que el Servicio Civil tiene como valuarte de los valores éticos tradicionales del sector público. Por otro lado, mantener esta identidad, en un contexto en el que la percepción de su rol, es mucho más compleja, y exige cambios en sus reglas y comportamientos, que amenazan la naturaleza del Servicio Civil como institución¹⁴⁹.

Las relaciones estructurales entre los políticos y su alta Burocracia, como hemos venido observando, han experimentado transformaciones muy importantes. La desconfianza de los líderes Ejecutivos en su Servicio Civil de carrera (en la creencia de que existía algo así como una dominancia burocrática), y los remedios propuestos para controlar a la burocracia, al romper con la atmósfera de confianza mutua de la “villa”, han producido “paradójicamente” un acercamiento hacia un modelo del tipo del que la literatura especializada conoce como “*adversarial politics*” (Peters 1995). Este movimiento es paradójico, porque (sacando a los

149 Hay países que tienen un sistema separado para el Alto Servicio Civil. Entre ellos se cuenta Australia, Canadá, Holanda, Nueva Zelanda, Gran Bretaña, y los Estados Unidos. De estos países, sólo Canadá y Australia tienen un sistema de reclutamiento y carrera de estos funcionarios, que está centralizado, lo que puede ser interpretado como un intento por mantener la coherencia de ese cuerpo. La mayoría de los países de la OECD no tienen un sistema separado, pero a pesar de ello los funcionarios de alta jerarquía suelen estar cubiertos por normas y condiciones de empleo que no se aplican al resto del servicio público, tales como acuerdos salariales, sistema de pensión separado, posibilidad de nombramientos a término, contratos de performance, etc.) (Ingraham y Peters 1999, OECD).

nombramientos políticos en la burocracia) si bien la contratación de funcionarios externos y el énfasis en la tareas gerenciales del Servicio Civil, están destinados a domar a la burocracia, el efecto viene siendo en muchos casos una mayor competencia por recursos de poder. Este fenómeno -no esperado- es producto de que estos funcionarios, al no estar en una relación jerárquica directa, y tener sus destinos atados a los de su agencia en particular (y no a una carrera en el sector público), de lo que depende su recontractación, entran en un tipo de relación más mecánica, en la que no están obligados a tener que llegar a un consenso negociado con sus Ministros. Por lo tanto, no tienen porqué compartir las visiones más generales y los intereses de coordinación más amplios de los líderes Ejecutivos (Gregory 2001; Peters 2001). Aquí vemos una vez más una de las paradojas de las que habla Aucoin, cuando contrapone los principios de control sobre la burocracia y la libertad para gerenciar.

En este contexto, y si se coincide en que el gobierno sigue siendo fundamental para la *governance*, la interrogante que queda planteada es la de cómo promover entonces un Servicio Civil con una visión de conjunto y con capacidad para coordinar los programas públicos que se seguirán elaborando, y asistir al gobierno en la confección de un marco regulatorio que promueva y garantice los intereses societales colectivos?. Esta es quizás una de las interrogantes más intrigantes para el futuro, y sobre la que menos se ha investigado hasta el momento, ya que las consideraciones sobre el *management* han venido primando sobre las políticas.

Conceptos tales como los de “*embedded autonomy*”, desarrollado por Peter Evans (1994), son muy atractivos, en el sentido de que están diseñados para describir un tipo de burocracia que mantiene su identidad y relativa autonomía con respecto al ambiente (política y grupos de interés de la sociedad), y al mismo tiempo está enraizado en la estructura social circundante, lo que lo inhibe de desarrollar un comportamiento corporativo basado exclusivamente en el interés propio. Las características de los movimientos de reforma que venimos describiendo, parecerían estar destinados a enraizar más profundamente al Servicio Civil en la sociedad, cuando se lo quiere hacer más directamente responsable ante los políticos y los clientes de los servicios públicos, así como cuando se lo prepara para ser un hábil gerente en las negociaciones que se llevan a cabo en las redes formadas en torno a las políticas públicas. Lo que no vemos con mucha claridad aún, es cómo se mantendrá la otra pata del concepto de Evans, es decir, la autonomía, o por lo menos, en

qué diseño organizativo se está pensando para preservarla. Sería erróneo darla por descontado, debido a que fue un éxito histórico en la lucha contra el patronazgo. De la misma manera que los valores clásicos del sector público (imparcialidad, honestidad, etc.), la autonomía es un valor que resulta de un largo proceso histórico, que puede ser revertido, si se alteran radicalmente los formatos institucionales en los que los actores se socializan y desarrollan sus estrategias racionales de comportamiento.

5.4. Conclusiones

En este capítulo hemos hecho referencia a la problemática teórica de la *governance*, la que comienza a plantearse como reacción a una visión excesivamente micro-gerencialista de las instituciones, preocupadas por mejorar la eficiencia micro-organizacional, sin atender a las consideraciones de macro-management de la sociedad. A pesar de este consenso, el concepto no ha venido siendo utilizado uniformemente, aunque todos los estudios al respecto parte del reconocimiento de la pérdida de centralidad absoluta del Estado como forma de conducción societal, paralelo al desarrollo del mercado y las redes en este tipo de funciones. El período de reformas de Estado que hemos venido analizando aquí, bajo el rótulo de NPM, contribuyó sustancialmente a dicho fenómeno.

Hemos tratado de explicar las razones por las que últimamente, a partir del reconocimiento de – entre otros problemas- déficits de coordinación, *accountability* en las políticas públicas promovidas en el contexto de reformas de tipo NPM, así como en garantizar los valores éticos tradicionales en ciertos servicios públicos, se viene hablando de una suerte de vuelta al futuro, en el sentido de que se reconoce cada vez más la importancia del gobierno y de sus formas administrativas clásicas de organización e intervención, como actor indispensable en los procesos de *governance*. En ese sentido hemos visto que el Estado y su modelo jerárquico de conducción sigue siendo insustituible en la producción de ciertos rendimientos societales que ni el mercado ni las redes están en condiciones de garantizar, tales como el establecimiento de prioridades políticas, la implementación imparcial de las decisiones vinculantes y el control de su

cumplimiento, garantizar el interés colectivo en los programas públicos, etc.. Ello no debe ser interpretado en términos de una defensa de un modelo Estado-céntrico de sociedad, ya que sería erróneo no reconocer los límites de este modelo (apuntados en el Capítulo 2), así como la importancia que han venido cobrando las formas de conducción basadas en el mercado y las redes como mecanismos de *governance*.

Sin embargo, tal como lo apuntamos en este capítulo, una cosa es reconocer la necesidad de reforzar las capacidades institucionales del centro (cosa que la misma OECD y Banco Mundial han venido haciendo a lo largo de la década de los 90's), y otra cosa es concretar este reforzamiento, para cumplir adecuadamente con las funciones de *governance* que el sistema viene demandando. Como lo mencionamos, se ha venido señalando la importancia del *Senior Civil Service* en esta tarea, ya que es en este cuerpo de funcionarios donde quedaría representado el Estado como actor colectivo y el que aseguraría la permanencia de ciertos valores tradicionales del sector público.

Ahora bien, este cuerpo de funcionarios no ha escapado a las reformas de tipo NPM, tendientes a flexibilizar el modelo jerárquico de conducción, desregulando muchas de las normas de personal estandarizadas (típicas del sistema de méritos), y promoviendo una cultura más empresarial en la administración pública y una burocracia más abierta a sus clientes (o consumidores de sus servicios, dependiendo del tipo de prestación), y más parecida al empleado de una empresa privada. Queda abierta entonces la pregunta acerca de cómo se resolverá políticamente esta tensión entre los imperativos de mantenimiento de valores clásicos tradicionales y adaptación a una cultura más empresarial, menos guiada por normas y procedimientos, y más orientada a la negociación.

Conclusiones generales de la 1ª Parte

En esta Primera Parte, he realizado un análisis del viejo y el nuevo paradigma de administración pública, haciendo énfasis en señalar los límites de un tradicional entendimiento tecnicista y “apolítico” de los mismos, es decir, sin consideración de las matrices ideológicas en las que se inscriben, ni de las relaciones de poder y de los contextos político institucionales en los que intervienen.

Desde esta perspectiva es que abordo, en la Segunda Parte de este trabajo, el estudio de la Reforma del Estado en el Uruguay, y en particular, de su Administración Central (entre los años 1995-1999), como ejemplo de incorporación del nuevo paradigma, justamente sin hacer una consideración adecuada del contexto político-institucional en el que se inserta. A lo largo de los cinco capítulos de esta primera parte del trabajo he podido sacar algunas conclusiones y extraer herramientas de análisis que me fueron de suma utilidad para el estudio de caso uruguayo.

En primer lugar, es posible afirmar que la descontextualización política de las propuestas de reforma que hace el NPM no es en absoluto nueva. Eso no quiere decir, como veremos en el caso del nuevo paradigma de gerencia en el Uruguay, que estas reformas no vengán acompañadas de un programa político. Así como en su momento las reformas administrativas sirvieron para justificar la expansión de un Estado de Bienestar (con sus *old taken for granted*), hoy día sirven para justificar su retiro. Esto último, sí significa un cambio de enorme magnitud en la concepción del Estado y de la gestión pública, así como resultan también innovadoras las técnicas de gerencia y doctrinas administrativas que este nuevo paradigma propone.

En segundo lugar, y tal como se desprende del análisis de la ATP que realizo en el Cap I, a la hora de proponer nuevas doctrinas administrativas para el sector público, no se debería ignorar la importancia de las garantías jurídicas que ofrece el sistema organizativo burocrático-weberiano, así como la utilidad del Servicio Civil y su sistema de méritos (más allá de las especificidades que adopte en cada caso concreto) para la gobernabilidad democrática.

La administración pública tradicional ha sido criticada desde distintas filas teóricas, con mayor o menor rigor científico (tal como lo hemos visto en el Cap.II), pero, tal como lo trato de advertirlo a lo largo de este trabajo, deben medirse muy bien las consecuencias que su transformación o desaparición acarrea, antes de ser sustituidos por doctrinas que privilegian otros valores.

Esta advertencia, conviene afirmarlo una vez más, no debe interpretarse en el sentido de oponer resistencia al cambio, y de apego a lo tradicional, sino como un llamado a la rigurosidad en el análisis de la compleja realidad administrativa pública. No hay recetas mágicas ni estructuras administrativas ideales que resuelvan los dilemas a que se enfrenta el sector público. Cuando se opta por determinadas doctrinas administrativas, que privilegian determinado tipo de valores, se sacrifican otras, que a su vez privilegiaban otros valores. Una propuesta de reforma rigurosa debe hacer un balance entre estas doctrinas y valores, conociendo el contexto institucional en el que se inscribirán y los déficits más inmediatos que hay que resolver, y luego se podrá optar por las soluciones que se crean más adecuadas. Esto, claro está, es una decisión **política**, a pesar de que no se lo diga explícitamente.

Aunque hay toda una corriente de estudios que toman en cuenta la incidencia de los fenómenos políticos en la administración pública, tal como lo señalo en el Cap.II (con Lindblom y Wildavsky, por ejemplo) y en el Cap.IV (con los análisis críticos al NPM), no es ésta la veta de análisis que ha predominado en el estudio de la administración pública. En cambio, sí lo ha sido la veta *managerialista*, es decir, aquella que parte del estudio de las Ciencias del *Management*, y no de la Ciencia Política o del Derecho.

Como veremos en el caso de la reforma de la Administración Central en el Uruguay, se partió del supuesto de que la administración pública uruguaya tenía las disfuncionalidades típicas de un modelo tradicional que estaba pasado de moda. En realidad, y tal como se expone en la Segunda Parte, esto es sólo una verdad a medias, ya que en el caso uruguayo –tal como veremos- el modelo burocrático-weberiano fue, en algunos aspectos, representado con fidelidad (por ej., a través de las garantías legales de control sobre la administración pública), pero en otros aspectos, es claramente deficiente. Un ejemplo concreto de esto último, es el Servicio Civil uruguayo, que

arrastra debilidades que no se pueden atribuir a la inflexibilidad del sistema de méritos, sino precisamente a su incumplimiento en el contexto de un Estado de partidos.

En tercer lugar, veremos que el caso uruguayo no constituye un ejemplo de aplicación radical de las doctrinas de tipo NPM, y ello debido a una combinación de factores (ideología de las elites políticas, tradición estado-céntrica de la sociedad uruguaya, etc.). No obstante, es posible distinguir la incorporación de los principales componentes del corpus teórico de este nuevo paradigma, a saber: *cutbacks* de personal, sistema de evaluación de resultados de la gestión, corporativización de unidades por producto, flexibilización del sistema de gestión de recursos humanos, etc.. Pero tampoco será un modelo participativo (con *empowerment* de la ciudadanía y los empleados de los servicios públicos) y con amplia devolución de actividades a organizaciones de la sociedad civil. Como veremos en la Segunda Parte, fue este tipo de gerencia de corte *top-down mangagement*, sumado a una preocupación casi exclusiva por reducir el gasto público, lo que determinó el estilo de esta reforma.

Por último, la cuestión de la *governance* aparece como resultado de la preocupación que surge, no sólo en círculos académicos sino políticos también, por la disminución de las capacidades de conducción del Estado como consecuencia de las transformaciones que viene sufriendo. Si bien es cierto que se han transformado sus formas clásicas de intervención en la sociedad, el Estado sigue siendo el responsable último por una provisión eficiente y democrática de servicios públicos, y el único capaz de imponer de forma legítima decisiones que son vinculantes para los ciudadanos.

Si bien esta preocupación es general, en América Latina, en el contexto de Estados estructuralmente débiles, esta problemática es aún más grave. En el estudio de caso uruguayo, veremos que justamente la reforma del núcleo duro estatal (la Administración Central), la que supuestamente debía reforzar las capacidades de conducción estatales, no logra este objetivo, debido a que primaron otros intereses de más corto plazo (como la reducción del gasto público), y a que no se atacaron déficits estructurales del Servicio Civil uruguayo.

2ª PARTE: LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION CENTRAL EN EL URUGUAY (1995-1999)

1. Introducción

Have an Administrative and Don't Forget the Politics!

(David Rosenbloom, 1993, pp.503-507)

En el año 1995, durante el segundo gobierno de Sanguinetti, el Uruguay se plantea por primera vez desde la restauración democrática ocurrida en el año 1985, una reforma de la Administración Central. Esta reforma se formuló en un sentido no sólo de disminución o reducción del aparato estatal -lo que en Latinoamérica habitualmente se entiende como reformas de primera generación-, sino de su construcción institucional para adaptarlo a las nuevas exigencias políticas, económicas y tecnológicas -lo que se entiende como reformas de segunda generación-.

Estas reformas de segunda generación están inspiradas en las doctrinas administrativas propuestas por el *New Public Management* (Hood 1991, OECD 1995), respondiendo a su calidad de paradigma predominante para el sector público. Como consecuencia de ello, la reforma de la Administración Central en el Uruguay promueve, por un lado, una retirada del Estado en su calidad de productor directo de bienes y servicios públicos, con el objetivo de concentrarse en sus tareas esenciales de formulación de políticas, control y regulación de los mercados y las organizaciones del tercer sector. Por otro lado, la introducción de un estilo de gerencia empresarial (y menos administrativista) en el sector público, con el objetivo de aumentar tanto la eficiencia como la “*accountability* gerencial” en la provisión de los bienes y servicios públicos.

En la literatura académica de la región (Bresser Pereyra y Spink 2000; Consejo Científico del CLAD 2000; Spink, Longo, Echevarria y Stark 2001), existe un amplio consenso sobre el tema, en cuanto a reconocer que esta nueva orientación marca los rasgos fundamentales que ha de adoptar la transformación del Estado. Sin embargo, nuestro análisis de la reforma de la Administración Central emprendida por el segundo gobierno de Sanguinetti, concentrado especialmente en los cambios producidos en el Servicio Civil y en la estructura organizativa de la administración pública, aún reconociendo algunos aspectos positivos de la reforma (referidos al esfuerzo por organizar y simplificar la información y el control sobre las tareas y costos de la maquinaria central de gobierno), subraya no sólo la no resolución de algunas de las deficiencias tradicionales del Servicio Civil uruguayo, sino también la aparición de nuevos desafíos para el sistema democrático, como consecuencia de la aplicación de la nueva filosofía administrativa para el sector público.

Esto es producto de la concepción típicamente “gerencialista” de esta reforma administrativa del Estado, la que tanto en su diseño como en su proceso de implementación mostró un énfasis predominantemente técnico, sin tratar adecuadamente la dimensión política¹⁵⁰ de la administración pública. En consecuencia, no sólo hubo un tratamiento inadecuado e insuficiente, tanto a nivel de diagnóstico como de implementación, de los problemas estructurales que la administración pública viene enfrentando desde hace mucho tiempo, sino que tampoco dejó señales claras de hacia dónde se quiere ir en materia de gestión de personal de las estructuras Ministeriales, y de cómo deben estar configuradas en un futuro cercano las relaciones entre el sistema político y su subsistema administrativo.

Este planteo de corte “gerencialista”, que se complementó con una visión –a nuestro juicio– excesivamente “economicista”¹⁵¹ de los técnicos que finalmente quedaron a cargo de su diseño de implementación (quienes tuvieron como prioridad el mostrar buenos resultados en materia de política macro-económica), constituye de alguna forma, una toma de posición “política” en la

150 Por dimensión política entendemos en este contexto, el análisis de los complejos vínculos que se desarrollan entre la burocracia y la política, así como del rol que la maquinaria político-administrativa de Estado viene cumpliendo en la conducción del macro-management social.

Reforma del Estado. La legítima pero unidimensional preocupación por reducir los costos del Estado, paralelo a la marcada falta de interés por las carencias del sistema de Servicio Civil¹⁵² y su compleja relación con el sistema político, así como la no mención a la falta de controles adecuados sobre la gestión de ciertos rubros del presupuesto, y gastos derivados de algunas contrataciones estatales de bienes y servicios, implican una opción política de reforma. Este fenómeno, en líneas generales (no así en su forma específica) no es autóctono, sino que se puede encontrar en muchas otras reformas administrativas que, inspiradas en el nuevo paradigma de gestión para el sector público (*new public management*) se auto proclaman como “no políticas”. De allí la sentencia de Rosenbloom¹⁵³, que hemos elegido como epígrafe de esta segunda parte del trabajo, en el sentido de mirar con un aparato de RayosX, aquello que no aparece observable o declarado en primera instancia, pero que debe constituir parte del análisis político.

Numerosas entrevistas con funcionarios públicos, técnicos de gobierno y expertos en la materia, así como el estudio de documentos oficiales, nos han permitido delimitar cuatro problemas básicos que enfrenta la presente reforma administrativa:

Primero: Evaluamos en qué medida la reforma organizacional ha sido exitosa en redefinir las estructuras Ministeriales, adecuándolas a una “nueva” estructura de puestos de trabajo, y eventualmente identificando aquellos cargos y funciones contratadas que serían declarados excedentarios bajo estas nuevas estructuras Ministeriales. Constatamos que el orden lógico que debían tener dichas reformas no fue seguido en una importante cantidad de Unidades Ejecutoras. Si bien hubo una reestructura organizacional, no fue seguido de una adecuación al mismo de los puestos de trabajo. En consecuencia, el retiro de los empleados públicos siguió un patrón voluntario, en el que probablemente se hayan ido muchos funcionarios que seguían siendo necesarios en la nueva estructura.

151 Cabe señalar que esta apreciación no es lo mismo que decir que la propuesta de gobierno haya sido de un economicismo radical, en el sentido de haber alentado grandes privatizaciones, una profunda reducción del aparato estatal, o el aniquilamiento del Servicio Civil. Esta no es una estrategia propia de las administraciones encabezadas por Sanguinetti.

152 Como veremos, y como ya lo señalaban diagnósticos anteriores, las carencias son múltiples: “normativas” (a veces por rigidez y otras por desactualización), problemas de “cultura” político-institucional en el Servicio Civil (en el contexto de un Estado de Bienestar partido-céntrico), problemas organizativos en la gestión de los recursos humanos, etc.

Segundo: Constatamos que no hubo una reforma significativa tendiente a jerarquizar al Servicio Civil de carrera. Aún más, no hay un plan prospectivo claro de qué y cómo se debería hacer algo al respecto. El hecho de que los incentivos de carrera no operan en la práctica, sumado a que cualquier disposición política o legal que afecte el status de inamovilidad es un tema políticamente explosivo, complica esta situación. Consideramos que esto constituye una oportunidad políticamente desaprovechada, en el sentido de que, de haber existido voluntad política de la coalición de gobierno en hacer un seguimiento intensivo de su implementación, la reforma podría haber significado un paso importante –aunque no suficiente– hacia la jerarquización del Servicio Civil. El marco que brindaba la Ley de Presupuesto que contenía los principales lineamientos de la reforma, en el caso de que se hubiera aplicado consecuentemente en lo que hace a las declaraciones de excedencia en el personal administrativo, era una herramienta básica para empezar a reencauzar la gestión de los recursos humanos en el Servicio Civil.

Tercero: Mientras que en la rama Ejecutiva los Ministerios han seguido efectivamente un proceso de desagregación por producto de sus unidades organizativas principales, acompañado de un sistema gerencial de evaluación basado en los resultados, no se ha dado a los jefes de dichas unidades la libertad gerencial y tampoco se han implementado los instrumentos legales que permitan vincular los resultados a un sistema de recompensas y castigos. El desarrollo de los mecanismos que permitan hacer efectiva la autonomía de gestión es una tarea que queda pendiente. De cualquier manera, creemos que la dificultad más fuerte con la que tropieza la confección de un sistema de evaluación de resultados de la gestión, que sea realista y de utilidad para el sistema político y la sociedad en su conjunto, es que éste se ha elaborado e implementado a espaldas de la inmensa mayoría de los empleados de dichas organizaciones. Una reforma que se hace sin participación activa de la mayoría de sus destinatarios (por un lado, empleados, y por otro lado, beneficiarios, usuarios o clientes, de los servicios afectados), en un contexto organizacional caracterizado por deficiencias muy importantes en lo que hace a la motivación de un comportamiento responsable y comprometido de los empleados públicos, no parece estar

153 Director de la prestigiosa revista norteamericana “Public Administration Review”, la que es una publicación especializada en administración

destinada a potenciar las capacidades institucionales del Estado uruguayo.

Cuarto: Con lo anterior, se abre también la tarea de desarrollar la capacidad de regulación y control del Estado sobre el conjunto de unidades organizativas a las que se dota de autonomía de gestión dentro del Estado, así como sobre el creciente número de funciones y servicios públicos que vienen siendo trasladados a organizaciones no estatales (a través de mecanismos de tercerización compulsiva de servicios no esenciales, licitaciones y concesiones de obra, creación de nuevas Personas Públicas no Estatales, y convenios con organizaciones del tercer sector). Para cumplir con ello exitosamente, la capacidad macro-regulatoria y coordinadora del Estado debería ser reforzada, cosa que no hemos podido constatar, en parte debido a las deficiencias en el manejo de recursos humanos de la Administración Central (deficiencias que esta reforma no aborda adecuadamente). Si la autonomía de gestión no se complementa con un desarrollo de las nuevas capacidades institucionales de control y regulación, se podría llegar a una situación de balcanización y fragmentación del sector público, y no a una estructuración más flexible y más eficiente del mismo.

Podemos establecer diversas explicaciones que nos ayuden a comprender el porqué de, si bien no el fracaso, sí la parcialidad de la aplicación de esta reforma y la modestia de sus logros. 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.

La primera hipótesis es que las razones que están detrás de la brecha entre objetivos y logros se encuentra precisamente en la resistencia que despertaron los principios propuestos por el paradigma del NPM. En este sentido la voluntad política de los jefes 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 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 mostraremos que existe cierta evidencia que sugiere la plausibilidad de esta hipótesis, tal vez son aún más importante 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, en estructuras de redes asociadas pero tangencialmente a los mandos políticos. Esta distancia entre forma y realidad se hace presente en el cálculo del costo político de la reforma que hacen las elites y en el proceso de implementación. De alguna manera, las elites impulsoras de la reforma, establecen un conjunto de leyes y decretos que habilitan el proceso reformista, pero no establecen los controles y puniciones para los mandos medios que se desvíen de la intención y el espíritu de dicha reforma. De esta manera, permiten que la misma se desarrolle respetando intereses creados y feudos de poder propios de una 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) administran sobre la base de la discrecionalidad del viejo sistema, la selección de ganadores y perdedores en sus unidades ejecutoras respecto al nuevo modelo. Si bien en algunos casos estos mismos mandos adhieren al objetivo de la reforma, la ausencia sistemática de contralores, hace a la misma heterogénea en sus logros, dependiendo estos de la contingencia personal del liderazgo.

Finalmente **la tercera hipótesis** apoyada en la misma idea 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, 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 discrecionales en un contexto de disminución de bienes tradicionales (empleo, salario, jubilaciones, etc) a distribuir discrecionalmente. En este sentido, y a diferencia de una reforma

centralizada y de corte weberiano puro, el gerencialismo se conecta con sentido, a contrario sensu de lo que supone el NPM, con un sistema con componentes patrimonialistas en retirada¹⁵⁴.

Para abordar estas cuestiones y la plausibilidad de las hipótesis planteadas se presentan a continuación los siguientes puntos de tratamiento.

En primer lugar, en los puntos 2, 3 y 4 de esta parte del trabajo, se contextualizan y tipifican históricamente las formas de articulación entre política, técnicos y burocracia en Uruguay, se realiza un repaso de las principales transformaciones estatales a partir de la reinstauración democrática y se ofrece una imagen sinóptica de la administración pública uruguaya en el momento previo al lanzamiento de la reforma de la Administración Central (año 1995). Sólo así puede entenderse las estructuras y dinámicas sobre las cuáles y con las cuáles la reforma debía operar.

En segundo lugar, en los puntos 5 y 6, se presentan los objetivos generales y específicos de la reforma, y se analiza en detalle la brecha entre estos objetivos y los logros obtenidos. En este abordaje se describe el proceso de implementación de la reforma y se analizan también los principales efectos institucionales de estas transformaciones.

En tercer lugar, en el punto 7, se analizan algunos de los problemas más cruciales que quedan sin resolver y sobre los que la reforma no ha presentado mejoras significativas.

Finalmente, en la conclusión, se resumen las principales características del proceso de reforma, señalando la necesidad y al mismo tiempo las dificultades que existen para construir un núcleo estatal fuerte que garantice la coherencia del proceso de reforma y sirva como coordinador de un sector público caracterizado por una progresiva descentralización. Al mismo tiempo, se analiza la pertinencia de las diferentes hipótesis planteadas para explicar el proceso y los resultados de la reforma estudiada.

154 Esto, en el sentido de que en un sistema caracterizado por una falta de constancia en el seguimiento de las normas administrativas, la flexibilización de los controles procedimentales, en favor de controles expost basados en los resultados de la gestión, más que limitar las prácticas de tipo patrimonialista, juega a favor de las mismas

2. Evolución de la matriz político institucional en la que esta reforma se inscribe.

Como veremos más adelante, en el momento de hacer un balance de la reforma observamos que sus logros fueron bastante más magros que la aparente intención de sus impulsores, y ello es así porque las acciones concretas fueron menores a las declaraciones de intenciones, pero también, porque cuando estas acciones se desarrollaron, enfrentaron obstáculos técnicos y políticos que mermaron, cuando no cercenaron su eficacia y eficiencia.

Estos obstáculos tuvieron que ver en algunos casos, con estrategias específicas desarrolladas por los actores involucrados en el proceso de implementación (actores políticos y burocráticos de las organizaciones Ministeriales), quienes imprimieron su sello propio en el rumbo que fue tomando el proceso de reforma. En otros casos, los tropiezos tienen que ver directamente con algunas debilidades estructurales que arrastra la maquinaria político-administrativa en el Uruguay (que a nuestro juicio no fueron debidamente diagnosticadas), y que afectan su capacidad institucional para procesar este tipo de reformas con objetivos complejos (como lo es, a manera de ejemplo, la jerarquización y profesionalización del Servicio Civil).

Este tipo de consideraciones resalta la necesidad de conocer la matriz institucional, política y cultural en la que se inscribe esta reforma administrativa, así como el contar con una perspectiva histórica de análisis de esos problemas estructurales que arrastra nuestro sistema político-administrativo. Este contexto estará marcando los límites y las oportunidades de transformación que tendrá la administración pública, en el momento en que el segundo gobierno de Sanguinetti se plantea su modernización en función de los nuevos principios.

Más allá de la ideología de la época, o de los efectos que la globalización tiene sobre las políticas macro-económicas a nivel regional en América Latina¹⁵⁵, la forma específica que toman a nivel nacional las reformas de Estado que se impulsan a partir de los años ochenta, dependen de las capacidades institucionales previas de cada nación y del entramado político-cultural en que se desarrollan. En el caso particular del Uruguay, en el contexto de una democracia pluralista de viejo cuño, con un sistema de partidos muy fuerte y una cultura estatista muy arraigada en el imaginario social, la reforma de Estado, si bien ha venido avanzando con paso firme, lo ha hecho de forma gradualista, con un Estado que se retira lentamente de las áreas productivas estratégicas, pero sin perder totalmente su presencia en las mismas.

Esta característica de la reforma de Estado en el Uruguay, es de carácter excepcional en la región. Pero la ponderación de si este gradualismo es positivo o negativo, es una cuestión de cómo se realiza la evaluación del fenómeno. Los organismos internacionales de asistencia financiera, criticaron por mucho tiempo la lentitud de los procesos de cambio estructural hacia el mercado en el Uruguay. Sin embargo, hoy día la evaluación que realizan, aún persistiendo en el juicio de que es necesario profundizar y acelerar las reformas estructurales, es claramente más positiva. Incluso suele hablarse del modelo Uruguay de cambio, con lo que se alude a un proceso de reforma de Estado realizado en democracia, por la vía constitucional y sin un marcado *by pass* Parlamentario, gradualista y que procura favorecer la apertura hacia el mercado, minimizando al mismo tiempo los costos sociales.

Pero esta excepcionalidad en el rumbo que toma la institucionalidad estatal, no es nueva en la historia política del Uruguay, sino que es posible encontrarla ya en los albores de la construcción institucional del Estado moderno en el Uruguay, allá por principios del SXX. En el Uruguay, el Estado Empresario y de Bienestar, y su correspondiente aparato administrativo, sentó sus bases muy tempranamente en las tres primeras décadas del siglo pasado (siendo un antecesor de los propios Estados de Bienestar europeos, así como de los Estados “cepalinos” en América Latina),

155 Entre estos efectos se destacan justamente aquellas reformas institucionales tendientes a la liberalización de los mercados nacionales y al retiro del Estado sobre las actividades productivas y de prestación de servicios, lo que va en paralelo a los procesos de privatización, desmonopolización y (des- o re)regulación de los servicios públicos privatizados o desmonopolizados.

consolidándose como tal en las tres décadas posteriores, al expandir sus funciones de regulación de los mercados y ampliar sus coberturas sociales.

Esta misma excepcionalidad que se registra en este movimiento pionero en pos de la expansión del Estado, también puede observarse de alguna manera –aunque muy tímidamente- en sentido contrario, es decir, en los intentos de reforma del Estado de signo liberal. Estos precedieron en mucho a la crisis del petróleo de los 70. Si bien Uruguay nunca conoció en la práctica un proceso de desmantelamiento radical del Estado empresario, social y regulador, el freno a su expansión y la preferencia por su retirada se inicia a finales de los años cincuenta (Filgueira, Garcé, Ramos y Yaffe 2003¹⁵⁶)¹⁵⁷.

Tanto en la temprana expansión del Estado, así como en la también temprana pero “amortiguada” retracción del mismo, el entramado de la democracia pluralista que se fue desarrollando en el país, se constituye en un factor clave para comprender las características de estos procesos. En este entramado se destaca la enorme presencia de los partidos políticos y sus fracciones en la vida política nacional, con un sistema de reglas de coparticipación y controles mutuos que fueron conformándose a lo largo del siglo, así como el desarrollo de un aparato administrativo muy extendido y muy dependiente de este juego político de los partidos. Ya hemos hecho referencia a este punto, al señalar esta característica como un típico síntoma de un *Parteienstaat* (Puhle 2002).

Estos factores determinan que las reformas de Estado en el Uruguay, como tradicionalmente ha ocurrido, aún acompañando el *Zeitgeist* –la corriente espiritual que alimenta el signo ideológico de la época-, deban pasar por los controles partidarios de esa democracia pluralista, y que sean procesadas por una maquinaria administrativa que les dará su sello propio. Ello, para bien y para mal. Esta fuerte presencia de los partidos (y sus sistemas de controles mutuos) en esta extendida maquinaria administrativa de Estado, tiene sus ventajas desde el punto de vista del control democrático de la misma, pero al mismo tiempo, ha derivado en el desarrollo del fenómeno del

156 En adelante: Filgueira et. al. 2003.

157 No obstante, la disminución concreta del aparato de Estado, salvo en lo que hace a su función reguladora (que experimenta un paulatino declive a partir de los años 60), no se observa hasta entrados los años 90.

“clientelismo político” en la administración pública, que como veremos, ha mutado de forma pero no ha desaparecido. Lo mismo puede afirmarse de una burocracia pública que ha ido adquiriendo memorias y capacidad institucional para producir sus propias reformas, o por lo menos para imprimir su sello sobre reformas que le vienen impuestas desde afuera. Esto –por lo general- es positivo, en el sentido de que de esta manera se pueden respetar las especificidades que sus distintos problemas reclaman (evitando soluciones de tipo “*one best way*”), pero al mismo tiempo esta fortaleza del aparato administrativo puede ser usada negativamente para resistir el cambio a su interior, convirtiendo a las reformas en un mero maquillaje para dejar todo como estaba.

En los últimos tiempos, es común oír en el Uruguay (aunque no sólo sea allí) a los defensores de una reforma de corte gerencialista, inspirados en la crítica de la *Public Choice* a las burocracias de los Estados de Bienestar (que hemos visto, en el Cap.III de la Primera Parte, que es uno de las fuentes teóricas del NPM), quejarse de la resistencia de los burócratas a sus programas de la reforma. Al mismo tiempo, también es moneda corriente hablar sobre la excesiva dependencia que la burocracia estatal tiene con respecto a los partidos políticos y la falta de autonomía profesional de la misma. La falta de análisis profundos que traten el tema de la relación entre políticos y burócratas en el Uruguay, y de las reales capacidades institucionales de la administración pública, no nos permite sostener un juicio determinante. Sí sabemos, a través de nuestra investigación de campo acerca de la reforma de la Administración Central, que ambos fenómenos están presentes en muchas reparticiones públicas, pero no sabemos en qué medida se manifiestan de manera generalizada, ni cuál de ellos es el predominante.

De cualquier forma, una breve revisión histórica del proceso de construcción de la matriz institucional en la que se inscribe la administración pública uruguaya, sí permite observar las pautas de su desarrollo, marcando sus características institucionales y algunas de sus deficiencias estructurales que se vienen arrastrando en el tiempo.

A grandes rasgos, puede afirmarse que la administración pública uruguaya creció de forma racional en una primera etapa de fuerte expansión de las funciones productivas y sociales del Estado, comenzando luego a ser utilizada como mecanismo de absorción de trabajo a partir de la

crisis del año 1929. Sin embargo, hasta la década de los sesenta, el Estado seguiría absorbiendo funciones, principalmente en los ámbitos regulatorio y social. A partir de aquí, en un contexto signado por un agudo estancamiento económico del país, este crecimiento del aparato de Estado se hará disfuncional, a instancias de una enorme expansión horizontal del clientelismo político. Este fenómeno, si bien no era nuevo (el primer batllismo también hizo un uso político-clientelar de la administración pública), en esta segunda etapa, no responde a una lógica de ampliación de las áreas de intervención estatal, sino a mera utilización del aparato público como bolsa de trabajo y pago de favores políticos. Ello no fue producto únicamente de la crisis del modelo de desarrollo, sino que también fue el resultado de los acuerdos internos efectuados entre las dos grandes colectividades políticas del país, que en el juego por aumentar sus cuotas de poder se fueron repartiendo el botín estatal. En este segundo período, en el que a partir de los 60s comienzan a cobrar fuerza los pronunciamientos contra un modelo de intervención estatal que pierde su capacidad para redistribuir riqueza y disminuir las tensiones sociales emergentes, la crisis económico-social desemboca en una crisis política que deriva en el golpe de Estado del año 1973.

Veamos este proceso un poco más en detalle, siempre con la mirada enfocada hacia el proceso de construcción estatal y los particulares vínculos que se fueron gestando entre el sistema político y el aparato administrativo, ante de abordar el estudio de los más recientes procesos de reformas de Estado.

2.1. Auge del Estado de Bienestar uruguayo.

El Estado uruguayo ha sido uno de los de mayor desarrollo relativo en América Latina, habiendo sido durante el siglo XX una entidad omnipresente en la vida de los uruguayos, tanto a nivel legal, como social y económico. Tal como lo apunta Filgueira (1994) en su trabajo en el que repasa el desarrollo del Estado de Bienestar uruguayo a lo largo del siglo, Uruguay es conocido como un país pionero en el desarrollo del bienestar social. Para ilustrar esta afirmación, cita títulos de algunos libros dedicados al Uruguay, escritos por académicos extranjeros. El inglés George Pendle (1963) subtituló a su libro: “el laboratorio social”; mientras que Simon Hanson

(1938) tituló el suyo como: “Utopía en Uruguay”. Esta percepción es también compartida por Hans-Jürgen Puhle en su reseña histórica sobre el Uruguay (1992).

Sin embargo, el desarrollo de este Estado de Bienestar uruguayo, tuvo la particularidad de estar constituido a partir de la centralidad de un sistema de partidos, donde la primacía de la política partidaria fue la estructuradora central de identidades político sociales. El Estado uruguayo se caracterizó por contar con los partidos políticos como actores de selección y promoción del personal que se integraría al aparato estatal. Paralelamente, los partidos políticos en forma plural, han sido a lo largo de la historia los actores centrales de la dirección estatal. Esta doble característica, llevó a que el Estado fuera capturado y colonizado por las estructuras partidarias, lo que bloqueó la formación de una administración de corte weberiano, como es característico en los Estados europeos. Según 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, p.122)

Esta centralidad de los partidos políticos sobre la conformación y acción estatal, se explica a partir de las características histórico-políticas del Uruguay: una débil impronta oligárquica¹⁵⁸, una sociedad civil de poca consistencia y escasa densidad¹⁵⁹, una temprana emergencia de actores político-partidarios consolidados¹⁶⁰, una conformación estatal tardía y débil como consecuencia de los continuos enfrentamientos armados entre los partidos políticos¹⁶¹, y una

158 A diferencia del resto de los países de América Latina, la tríada típica oligárquica conformada por el ejército, los terratenientes y el clero, en el caso uruguayo está prácticamente ausente (Real de Azúa 1984).

159 Esto es en razón de las características de la colonización española en el Uruguay, la cual fue tardía y débil en relación a los asentamientos político-administrativos observados en Buenos Aires, Lima, etc.

160 Los principales líderes del proceso independentista uruguayo (Oribe y Rivera) conformarán tempranamente fuertes séquitos caudillescos, los que darán origen a los partidos políticos tradicionales en el país (Caetano y Rilla 1991).

161 Los continuos conflictos entre los bandos partidarios, que devinieron en guerras civiles durante el SXIX, dificultaron la construcción de las estructuras centrales estatales (ejército, justicia, policía, etc.).

consolidación de las estructuras estatales fuertemente colonizada por los partidos, en clave pluralista¹⁶².

Este modelo de Estado de Bienestar, que por sus características de penetración partidaria ha sido denominado como un “caso de bienestar de Partidos” (Castellano 1996), sentó sus pilares constitutivos muy tempranamente, echando sus bases en las dos primeras décadas del SXX, quedando consolidado en la década siguiente a la 2a Guerra Mundial. La consolidación y expansión estatal en el Uruguay, se apoyó en una convicción política predominante acerca del papel central que el Estado estaba llamado a jugar en el desarrollo económico y social del país.

Esta convicción se fue forjando luego de sucesivas crisis que estimularon la reflexión acerca de la condición dependiente y precaria de la estructura económica nacional. Con la crisis de 1890, comienza a señalarse la monoproducción ganadera latifundista como un impedimento al desarrollo nacional, ya que dejaba al país expuesto a los vaivenes de la economía internacional. La diversificación de la producción a través del desarrollo de la agricultura y la industria, fue planteada como la solución, y es en este clima intelectual que surge el reformismo batllista, que asignó al Estado un nuevo rol en el proceso económico y social, expandiendo su tamaño y diversificando su estructura. La crisis del año 29, en la que cayeron agudamente los precios de las materias primas y se cerraron los tradicionales mercados de destino de nuestra producción pecuaria, acentuó el intervencionismo estatal, expresado en su función reguladora más que en su función productiva.

En este proceso de expansión estatal es posible reconocer subperíodos. Una primera etapa, que coincide con la era del “primer batllismo” (1903-1916), ya que está muy fuertemente marcada por las ideas del Presidente José Batlle y Ordoñez y su modelo de crecimiento industrialista, urbano y dirigista. Según sus defensores, este modelo de desarrollo tenía numerosas ventajas, tanto en el plano económico (la participación del Estado permitía bajar el precio, mejorar la

162 Las estructuras estatales se desarrollan a medida que se obtiene cierto grado de estabilidad política en el país. A su vez, esta estabilidad política se irá logrando a través de pactos de coparticipación política, los que progresivamente se irán institucionalizando, hasta llegar a su máxima expresión en formatos constitucionales que aseguran la responsabilidad compartida de los dos partidos tradicionales en la administración pública (Pérez 1988)

calidad de los servicios, incrementar los ingresos del Estado y, concomitantemente bajar los impuestos), en el plano social (el Estado-empresario permitiría perseguir la equidad), y en el plano político (las nacionalizaciones permitirían frenar el drenaje de oro al exterior y, por ende, la consolidación de la soberanía nacional).

Alentados por esta concepción, en este período se crearon y consolidaron varias empresas públicas importantes, tales como la Administración de las Usinas Eléctricas y Teléfonos del Estado (UTE) (1912), la Administración Nacional de Puertos (ANP) (1909) –al inaugurarse el Puerto de Montevideo-, y el Servicio Oceanográfico y de Pesca (SOYP, luego denominado ILPE) (1916). Paralelamente, se organizó un subsector de empresas públicas financieras, al reconocerse como exclusivamente estatal el Banco República (1911) (el que se desempeñó también como Banco Central hasta 1966) y el Banco de Seguros del Estado (BSE) (1911); el Banco Hipotecario del Uruguay (1912); y la Caja Nacional de Ahorro Postal (1919) (Solari y Franco 1983).

La política de estatizaciones fue frenada a partir del “alto de Viera”¹⁶³, cuya consolidación daría el tono conservador a las políticas públicas en los años veinte. Pero ya a fines de esta década de los veinte y primeros años de los treinta, la política de expansión estatal conocerá una segunda fase de “impulso reformista” expansivo.

En esta primera fase de expansión estatal de la que venimos hablando, la Administración Central alcanza 7 Ministerios¹⁶⁴, y los empleados públicos pasan de 14.500 en el año 1900 a 43.220 en 1931 (Filgueira et.al. 2002). También quedan instaladas las autonomías departamentales¹⁶⁵, y se consolida una fuerte descentralización administrativa para los entes comerciales e industriales

163 El modelo “batllista” debió enfrentar visiones alternativas de corte liberal, como las del Partido Nacional y algunos sectores minoritarios del Partido Colorado, como la fracción “riverista”. También tuvo fuertes resistencias en los ámbitos vinculados a los hacendados, quienes crearon a la Federación Rural del Uruguay, intentando fortalecer la coalición política y social anti-batllista. De hecho, en el año 1916 concretaron el “alto de Viera”, donde el batllismo es derrotado en las elecciones para la Constituyente y perderá su mayoría dentro del Partido Colorado.

164 Hacia 1900 el Ejecutivo se reducía a la Presidencia y sus cinco “departamentos” (luego Ministerios) bajo su dependencia: Hacienda, Guerra y Marina, Relaciones Exteriores, Fomento y Gobierno (denominado Interior desde 1908). En 1908 el de Fomento fue dividido en dos: en el de Industrias, Trabajo e Instrucción Pública, y en el de Obras Públicas. En 1912 el primero de estos fue dividido a su vez en dos: en el de Industrias y en el de Instrucción Pública, completando un cuadro Ministerial que se mantendría hasta el final del período (Filgueira et.al. 2002).

165 Llegando inclusive a gozar de total autonomía impositiva (hasta la reforma del 34).

del Estado, para los organismos de educación superior, secundaria y primaria, y en la asistencia e higiene públicas. La fuerte descentralización de los entes autónomos, que permitía la expansión administrativa sin mayores trabas desde el centro, quedó garantizada en el art.100 de la Constitución del 18, brindando rango constitucional a una estructura estatal empresarial descentralizada que adquirió el rango de entes públicos, con diversos grados de autonomía y tratamiento presupuestal específicos, diferenciados de la administración central del Estado (Filgueira et.al. 2002)¹⁶⁶.

En esta primera fase, el crecimiento del intervencionismo estatal se produce sin grandes alteraciones en el grado de complejidad de la burocracia, ni transferencia masiva de recursos humanos del sector privado al público. En esta etapa, el crecimiento de la maquinaria y de su burocracia era racional a la necesidad de cumplir con la prestación de servicios que el Estado iba tomando a su cargo.

En esta primera etapa ya quedan sentadas las bases del estado social uruguayo: la asistencia pública (construyendo hospitales y asilos según el modelo francés de hospitalización para tratamiento de enfermedades infecto-contagiosas, locura e indigencia, el que ira evolucionando hacia la prevención), la instrucción pública (gratuita, laica y obligatoria, y promoviendo las tres ramas de la enseñanza), las leyes concernientes al funcionamiento del mercado laboral (regulaciones al trabajo infantil y femenino, ley de 8 horas, descanso semanal, accidentes de trabajo y las bases para los seguros de riesgo de muerte o invalidez, creación de una Inspección General del Trabajo, disposiciones de salarios mínimos), y la política sobre retiro de la fuerza de trabajo (con la creación de la Caja de Industria, Comercio y Servicios, creación de un servicio de pensiones militares, obligación de cobertura estatal por vejez, invalidez y muerte) (Filgueira 1994).

166 Esta reforma constitucional es producto de un acuerdo entre los dos grandes partidos tradicionales (Partido Nacional y Partido Colorado), que derivó en una multiplicación de los órganos representativos, y en la colegialización del Ejecutivo, por la que se estableció una división entre el Presidente (asistido por 3 Ministerios) y el Consejo Nacional de Administración (asistido por 4 Ministerios), compuesto por 9 miembros (de los cuales 6 corresponden a la fracción más votada del partido ganador, y los otros 3 a la fracción más votada del segundo partido más votado).

Como ya lo hemos señalado, existe cierto consenso en que la politización de la burocracia, la que se producía en distintos niveles, parecía ser bastante funcional al sistema. Todo cargo político-administrativo era adjudicado por el partido, a lo que se agrega el clientelismo político en la selección de personal para ingreso a la función pública. Sin embargo, según lo afirma Oszlak (1989), tanto a través de los mayores controles que el Legislativo pasa a tener sobre el Ejecutivo, como consecuencia de normas incorporadas por la Constitución del 18 (al garantizar la representación proporcional en la Cámara Baja)¹⁶⁷, así como con un régimen político basado en un sistema de partidos muy fuerte, que permitía el control partidario mutuo de posibles aspiraciones personalistas desmedidas de algunos burócratas (Grompone 1962), se mantenía la politización de la burocracia en niveles funcionales.

La construcción de la maquinaria estatal y de su burocracia queda desde sus principios atada a su control por los partidos tradicionales (Blanco y Colorado), los que si bien no se alternarán en el poder hasta mediados de siglo, ya que existe un fuerte predominio del Partido Colorado, comienzan a ejercer un control mutuo del sistema político. En esta misma dirección irán apuntando la composición de los organismos de control externos al Ejecutivo¹⁶⁸ (propios de un sistema democrático fuerte como el uruguayo), a lo que se le agrega la adopción de un sistema electoral que acentúa las tendencias pluralistas de la sociedad, así como la progresiva incorporación de la oposición a la maquinaria de gobierno, a través de un sistema de coparticipación (Lanzaro 2000). Ya para las elecciones de 1916 se había llegado a un acuerdo (la denominada Comisión de los 8) que sienta las bases de la reforma constitucional de 1918, en la que se comienza a incorporar mecanismos de coparticipación. Entre estos mecanismos de coparticipación, se destaca la ya mencionada colegialización del Ejecutivo. El ya señalado art. 100 de la Constitución, que da rango constitucional a la autonomización de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, y por el que los Consejos Autónomos de estos organismos pasan a

167 Se debe mencionar también la incorporación del mecanismo que facilita el llamado a sala de los Ministros (aunque no es lo mismo que la responsabilidad Ministerial, la que se introduce recién en el 34, con la posibilidad de censura parlamentaria de un Ministro.

168 Es el caso de la Corte Electoral (creada en 1924), así como del Tribunal de Cuentas (creado en el 34), y del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo (creado en el 52). Para todos ellos, se exige que para la elección de sus miembros titulares, se cuente con los 2/3 de la Asamblea General. Esto significa, en un sistema político como el uruguayo, que desde el año 1919 cuenta con un sistema de elección proporcional (por lo menos esto siempre ha sido así para la Cámara de Representantes, no así para el Senado), la realización de acuerdos y compromisos que garantizan la co-participación política en este tipo de organismos.

ser designados por el Consejo Nacional de Administración (quitándoselos al Presidente), también merece ser destacado.

Esta mayor participación de la oposición en el gobierno, así como la frecuencia de las consultas populares (cada 4 años para Presidente, cada 3 años para Diputados y Ediles, cada 2 años para renovar 1/3 de Senadores y 1/3 de Consejeros), va conformando una suerte de profesionalización de la política, y la creación de un cuerpo de dirigentes políticos intermedios (más allá de los representantes políticos parlamentarios y los Ministros) (Faraone 1970).

Si a eso le añadimos el fuerte proceso de estatización de servicios públicos de la época, no es de extrañar la formación de una clase de políticos-burócratas que ira marcando cada vez más el dominio de los partidos sobre la maquinaria estatal. En esta misma dirección también apunta el análisis de Filgueira (1992), cuando analiza el temprano desarrollo del Estado de Bienestar uruguayo. Este autor señala que la ausencia de una sociedad civil pujante, en un país exportador de bienes primarios y con un grado de industrialización no comparable al de los países europeos, contribuyó a modelar este Estado de Bienestar fuertemente estatista (aunque el batllismo nunca procuró establecer un sistema de control vertical sobre las corporaciones sindicales, a diferencia de Argentina y Brasil). En este contexto socio-político, se procesó una temprana apropiación partidaria del aparato del estado, que presionaría hacia modalidades clientelares y particularistas de hacer política. Como lo expresa Filgueira:

“...Esta matriz original contribuyó a que el sistema político fuera más adelante un intermediario en un sistema redistribuidor de ingresos. Aunque toda norma referida al estado social tiene contenido general, su aplicación se volvió parte del juego clientelar practicado por los partidos, sus fracciones y sus líderes”.

(Filgueira 1994, p.29)

Este fenómeno de clientelismo político, es una forma concreta de expresión de la apropiación partidaria de la maquinaria de Estado, de la que hemos venido hablando. En ese sentido, el “estatismo” de ese Estado de Bienestar es mediado por los partidos políticos, alejándose de concepciones estatistas de corte hegeliano (que se plantean culturalmente al Estado, como

superador de las divisiones al interior de la sociedad civil –la “*Obrigkeit*” alemana-) o populistas típicas de América Latina. No obstante, la sociedad uruguaya adquirió una referencia cultural muy Estado-céntrica (hasta hoy presente en la opinión pública). Esta particular cultura estatista en el Uruguay, se caracteriza por su pluralismo, resultado de la impronta pluripartidista en la conformación de las culturas estatales.

Sin embargo, como lo señala Oszlak (1989), para esta época, la politización de la burocracia estatal no significaba necesariamente, el descuido de la racionalidad técnica. En realidad, los jerarcas designados por el Presidente Batlle en la maquinaria Ejecutiva, además de abogados (debido a la tradición continental-legal de nuestra administración pública), son fundamentalmente técnicos profesionales (en particular, ingenieros) (Garcé 2000).

Esta apreciación, que se aplica a los altos niveles de la estructura burocrática, no se extiende a la incorporación clientelística de funcionarios públicos en las jerarquías inferiores de la maquinaria de Estado. De alguna manera el reparto de cargos públicos que los partidos realizaron a este nivel (práctica que se extenderá luego de la crisis del año 1929), tuvo aspectos positivos, al cumplir con una función de integración social. Este sistema, al no exigir niveles mínimos educativos para ingresar a la función pública, permitió la movilidad social de muchos integrantes de las clases bajas y medias bajas, que de otra manera, es decir, si se hubiese instalado un sistema de méritos, no hubiesen podido acceder a las ventajas de provenientes de un empleo público. Este aseguraba una remuneración y un reconocimiento social relativamente importantes.

La expansión estatal de este período, se vio favorecida también por las condiciones macro-económicas del momento, donde el enorme excedente exportador que se venía registrando, permitía una fuerte participación del Estado en la economía del país. Además, la existencia de oportunidades de empleo e inversión productiva disminuía la presión sobre el sector público, al mantenerse niveles de ingreso y ocupación relativamente elevados (Oszlak 1989; Faraone 1970).

Todo ello contribuyó a que la politización de la maquinaria de gobierno no fuera en sus inicios, disfuncional al sistema. Al mismo tiempo, quedaron ya sentadas las bases de una

descentralización administrativa (que se irá acentuando con el correr del tiempo), funcional a este sistema de partidos.

La segunda etapa, dentro de este primer período de expansión del aparato estatal, va desde la crisis del año 1929, hasta finales de la década del 50. Durante este período, al crecimiento del Estado como conjunto de organizaciones burocráticas, se le sumó un fuerte incremento en la ocupación del sector público. Desde los comienzos de este período se registra un enorme salto en el constante crecimiento del número de funcionarios públicos. La necesidad de atenuar la desocupación producida por la crisis del año 1929, eleva el número de funcionarios públicos, a lo que luego se sumó la reactivación del proceso de estatización¹⁶⁹ y el reiterado uso del empleo público como mecanismo de clientelismo político. Ambos procesos realimentaron el crecimiento del aparato estatal. Para 1931 los funcionarios públicos llegan a ser ya 43.220, es decir, un 2,4% de la población¹⁷⁰ (Filgueira et. al. 2003). Esta tendencia sigue su curso, y para 1941 los funcionarios llegan a ser 57.200, lo que equivalía a un 2.9% de la población total (Filgueira et.al. 2003). Luego, a partir de la década del cuarenta, se tornará en una expansión incontrolada, y es así que en el año 1955 el total de funcionarios públicos alcanza los 166.000, es decir, equivalente a un 6.9% de la población ¹⁷¹. (Ver Tabla No. 1). Según lo señala Yaffe (2001), para la Administración Central, esto significaba que su número, con respecto a mediados de los años 30, se había duplicado. En cambio, en los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados (incluidos los entes comerciales e industriales del Estado), la plantilla de funcionarios se había multiplicado por seis.

169 Si bien el proceso de estatizaciones clásico del batllismo se retoma sobre finales del período (a partir del neo-batllismo), ya que en el terrismo lo más típico es la creación de organismos regulatorios, no debemos olvidar que en los comienzos de este período se destacan dos estatizaciones típicas muy importantes, como la creación de la refinería de petróleo (ANCAP en 1931) y la estatización de la Administración Nacional de Puertos (ANP en 1932).

170 Para esa fecha, el aluvión inmigratorio procedente de Europa, ya se había detenido.

171 Según cifras de Campiglia (1969), que no coinciden exactamente con las que aquí manejamos, pero que tampoco difieren tanto como para no tener en cuenta la siguiente composición sectorial, éstos se distribuían de la siguiente manera: 85.500 en la Administración Central, 45.805 en las Empresas Públicas, 11.929 en el Municipio de Montevideo, 7.000 en los Municipios del Interior, 6.198 en el Frigorífico Nacional y en CONAPROLE, y 1000 en otras dependencias.

Tabla N°.1

*Cantidad de Funcionarios Públicos y Porcentaje sobre
la Población Total en Uruguay 1900 - 1965*

| | <i>Año</i> | | | |
|----------------------|------------|--------|--------|---------|
| | 1900 | 1931 | 1941 | 1965 |
| N° de Funcionarios | 14.500 | 43.200 | 57.200 | 166.000 |
| % sobre la Población | 1,8 | 2,4 | 2,9 | 6,9 |

Fuentes: Eduardo Acevedo (1934) Anales históricos del Uruguay, Montevideo; Eduardo Acevedo Alvarez (1934) La gran obra de los poderes constitucionales frente a la crisis, Montevideo, citado en Raúl Jacob (1981) Uruguay 1928-1938. Depresión ganadera y desarrollo fabril, FCU, Montevideo; ONSC; INE

Si bien esto expresa el progresivo desarrollo de las actividades del Estado como empresario y también como regulador de cada vez más amplios sectores de la vida económica y social del país, las unidades administrativas al recibir constantemente más personal, se van desagregando, pero no lo hacen siguiendo un patrón funcional, sino debido al impulso del patronazgo político.

Como lo sostiene Solari (1988), la incapacidad de la economía de producir oportunidades ocupacionales necesarias para el sector privado, a partir de la crisis de finales de la década de los años 20 (aún antes de entrar en el estancamiento a partir de mediados de los años 50), fue sustituida por la creciente y cada vez más antieconómica inflación del empleo en el sector público. Como el mismo Solari dice, no es que el empleo en el sector público sea improductivo de por sí, sino que a las mismas actividades del Estado, se fueron agregando funcionarios sin ninguna proporción con el aumento del producto o con la mayor eficacia de los servicios que podían generar (Solari 1988).

A diferencia de la expansión registrada en la primera etapa (de 1911 a 1930), el crecimiento del sector público en los comienzos de este período (década del 30), no sólo obedece a la multiplicación y crecimiento de organismos exclusivamente públicos, sino que se basa también en la creación de instituciones públicas con integración mixta. Vale decir, organizaciones creadas por iniciativa estatal, pero con participación del sector privado. Además, muchas de estas instituciones tienen atribuciones reguladoras, más que productivas o comerciales. Entre ellas, hay

que mencionar el Frigorífico Nacional (1928), CONAPROLE (1935), Comisión Honoraria de Importación y Cambios (1934), Departamento de Emisión del Banco República (1935), o el Contralor de Exportaciones e Importaciones (1941).

En el seno de ese andamiaje institucional regulatorio es que, a partir de este período, se irán generalizando las modalidades corporativas de gestión (Yaffe 2001). El Estado participa activamente en la gestión y ordenamiento de las demandas planteadas por grupos de interés, asumiendo el papel de árbitro a través de una función reguladora de precios, salarios, comercio exterior, etc.. El Estado se expande también, sobre todo a finales del período, bajo una modalidad estatista al estilo del primer batllismo, mediante una política de nacionalizaciones (Aguas Corrientes y Transporte Ferroviario (1948); Industria Pesquera (1945); Transporte Colectivo (1947)¹⁷²; Navegación Aérea (1951)). Estas dos modalidades de expansión estatal se extenderán también al período siguiente.

Este período del que venimos hablando, puede distinguirse en dos. La primera etapa, que se extiende hasta el año 1942, está signada por el golpe de Estado del presidente Terra, el que fue una respuesta autoritaria a la crisis del 29 y es producto de una división interna en filas del batllismo, que alineó a un sector de éste con la fracción opositora del riverismo, y con la mayoría de la oposición blanca (encabezada por su líder Luis Alberto de Herrera).

La Constitución del 34, redactada un año después de ese pacto político que posibilitó el golpe de Estado de Terra del 33, es una respuesta a las tendencia descentralizadora y al sistema de reparto vigentes¹⁷³. La Constitución tiene modificaciones políticas que traen consigo transformaciones administrativas importantes. Entre ellas debe destacarse el abandono del sistema de Colegiado y concentración del poder en manos del Presidente; nueva composición del Senado, conocida como de $\frac{1}{2}$ y $\frac{1}{2}$, ya que serán 30 senadores, 15 de la lista más votada del lema más votado y 15 de la lista más votada del segundo lema más votado; la creación de un Consejo de Ministros

172 Estas tres primeras empresas fueron compradas a Gran Bretaña, aprovechando el excedente exportador que el Uruguay había acumulado una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial.

173 La referencia es al llamado "Pacto del Chinchulín" del año 1931, donde los partidos tradicionales acuerdan el reparto de cargos en los Directorios de los Entes Autónomos y de los cargos administrativos a crearse (Faraone 1970).

donde debían haber 3 representantes de las 15 bancas que no pertenecían al oficialismo; así como la designación de los Directores de Entes Autónomos por el Presidente con venia del Senado, lo que, teniendo en cuenta la composición del Senado, daba rango constitucional al sistema de reparto vigente.

Se ampliaron las prohibiciones de “suscribir manifiestos de partidos” para los magistrados judiciales, los miembros del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y del Tribunal de Cuentas, los Directores de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, los militares en actividad y los funcionarios de cualquier categoría. Asimismo, se dieron las instrucciones para la elaboración de un Estatuto de Funcionario Público (basado en el principio de que el funcionario existe para la función y no viceversa¹⁷⁴), con un sistema de méritos que regula la carrera administrativa, y se estableció la Ley de responsabilidad civil del funcionario público.

Sin embargo, según Oszlak (coincidiendo con Faraone (1970)), estas reformas administrativas destinadas a cortar con el sistema de repartos (que en un momento funcionó como sostén de un complicado mecanismo constituido por múltiples organismos representativos, estatales y partidarios, y una frecuente actividad electoral), en estas nuevas circunstancias políticas de corte menos pluralista, terminaron promoviendo el debilitamiento del sistema de controles mutuos de los partidos en pugna, y en cambio terminaron institucionalizando el fenómeno del patronazgo político (Oszlak 1989).

En el análisis de esta etapa, se debe tener en cuenta que la alianza que se produce entre el terrismo y el nacionalismo herrerista, que desemboca en las transformaciones políticas apuntadas, implicó por primera vez en la historia del país la incorporación de la oposición herrerista a la maquinaria de gobierno, extendiendo así enormemente la red clientelística a su interior.

174 Se establecía que los empleados del Estado “están al servicio de la Nación y no de una fracción política” (art.57). Uno de los aspectos más criticados por los reformistas del 34 a los gobiernos anteriores, era el sistema clientelístico instaurado de hecho, entre los funcionarios públicos, o entre los candidatos a serlo. Con este artículo se pretendía llenar lo que, para los reformistas, constituía una verdadera laguna constitucional, tendiendo a reprimir sobre todo, la existencia de agrupaciones de funcionarios de las reparticiones públicas, con rótulos o fines políticos.

Las reformas administrativas (como el Estatuto del Funcionario) nunca pasaron de la forma, y los partidos, en un clima de divisionismo interno muy fuerte, dejaron de funcionar como controles del sistema respecto a las ambiciones particularistas de los distintos grupos de interés y de la formación de lealtades individuales, en lugar de ser al partido. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que a pesar de este debilitamiento de sistema de controles mutuos (a nivel de los partidos), seguía cumpliendo la función de mantenimiento de la clientela electoral, por un lado, a lo que se le agregaba la función de disminución de las tensiones sociales, por el otro (Solari 1988). La peculiar combinación de ambas funciones en el sistema político uruguayo servía, de forma latente, a una política que cumplía otra función, que Solari ha denominado como “igualitaria”. Según Solari, las clases medias bajas y bajas, que no pudieron integrarse en el proceso de industrialización, y que en su mayoría no había terminado la escuela, encontró en el ingreso a la función pública (sin concurso ni pruebas de ninguna especie), un mecanismo privilegiado de ascenso social. Este autor lo expresa de la siguiente manera:

“...la función de selección social que tenía la escuela primaria, que en menor medida la tiene todavía, a favor de los grupos mejor colocados en la estratificación social fue corregida o contrabalanceada por el sistema de reparto de los cargos públicos. Es en ese sentido que esa política ha tenido una función latente que puede llamarse igualitaria. Puede creerse que las disfunciones que en otros aspectos tiene esa política superan en mucho esa función; pero ese es otro problema y nada dice en contra de la existencia de la función misma.”¹⁷⁵

(Solari 1988, p.26 y 27)

Es muy interesante la comparación que Solari hace con otros países latinoamericanos, en el sentido de que el sistema educativo de esos países desempeña una función selectiva, al no estar contrabalanceado por el sistema de reparto de cargos públicos. De esa manera, se generan otras vías de movilidad social, como el ejército, y de ahí la importancia que adquieren como vías de acceso al poder, repercutiendo en golpes de Estado, e inestabilidad política (Solari 1988). No obstante, como el mismo Solari aclara en el fragmento que citamos, y como veremos más adelante, las disfunciones de esa política masiva de reparto de los cargos públicos, en otros aspectos supera en mucho lo positivo que pudo tener su función latente igualitaria.

175 Este fragmento es extractado de un libro publicado en los ochenta, pero que recopila trabajos anteriores escritos por Solari. Suponemos que este trabajo fue escrito a finales de los 60s o principios de los 70s.

La fuerte horizontalidad social que adquirió el fenómeno del clientelismo político, repercutió también en una ampliación de la base social del Estado de Bienestar en el Uruguay, y por ende, en su expansión. Como lo afirma Filgueira (1994), la expansión del Estado social que se produce en este período, ampliando la cobertura de las prestaciones sociales y con una pretensión de universalidad amparada en la noción de ciudadanía social, que complementaba la matriz batllista liberal de ciudadanía política, se seguirá haciendo efectiva a través de mecanismos clientelísticos.

En este período el Estado de Bienestar sigue expandiéndose. La nueva Constitución del 34 recoge las influencias europeas referidas a la conformación de un Estado social, en una mezcla de liberalismo, corporativismo y estatalismo. Hay referencias a la obligación de cursar enseñanza primaria, al derecho a tener trabajo y vivienda digna, y establece como obligación del habitante cuidar su salud (Filgueira 1994). Esto se traduce a su vez en reorganizaciones Ministeriales. Fomento pasa a denominarse Industrias y Trabajo, a Previsión Social se le agrega Instrucción Pública, y se crea el Ministerio de Salud Pública¹⁷⁶. También se crean en este período el Instituto Nacional de Alimentación Científica del Pueblo (con potestades para intervenir en la fijación de los precios de los artículos de consumo, similar al Consejo Nacional de Subsistencias creado en 1947), y el Instituto Nacional de vivienda Económica.

A partir de este período, el Estado uruguayo, articulado como una compleja red de instituciones públicas, se caracterizará en adelante por tener cuatro ámbitos diferenciables: la Administración Central, los Gobiernos Departamentales, los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados – con márgenes de autonomía específicos-, y por último, las Personas Públicas no Estatales –en cuya conducción participan representantes oficiales y agentes privados involucrados.

176 En el año 1935 en número de Ministerios se eleva a 9: Hacienda, Defensa Nacional, Industrias, Instrucción Pública, Interior, Obras Públicas, Relaciones Exteriores, Salud Pública, Trabajo y Previsión Social, Ganadería y Agricultura. Como lo afirma Yaffe (Yaffe 2001), lo más relevante de estos cambios se aprecia en la especificidad de los Ministerios que atendían lo referido a industria, ganadería y agricultura y trabajo y previsión social, áreas que anteriormente no aparecían individualmente con rango Ministerial, al igual que Salud Pública.

Ya en la segunda etapa de este período, que se extiende hasta finales de los años 50, con el retorno al liberalismo político en el 42 y luego con el retorno del batllismo en el 46¹⁷⁷, se reencauza la descentralización administrativa, tanto en lo que hace a la ampliación de las autonomías departamentales, como en lo que refiere a los entes autónomos (más de 20 en esta época). La Constitución de 1952, además de reinstitucionalizar el Colegiado (que se denominará Consejo Nacional de Gobierno¹⁷⁸), efectivamente amplía la autonomía municipal y la de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados. En estos últimos, se constitucionaliza el sistema de reparto de 3 y 2 (3 para el lema más votado y 2 para el segundo más votado), y quedan facultados para elaborar sus propios Estatutos de funcionarios. En particular, los organismos de Enseñanza no podrán ser intervenidos por el Ejecutivo.

El reestablecimiento del pluralismo democrático termina por ampliar fuertemente, no sólo la base de la representación política de los partidos a nivel Parlamentario, sino de las redes clientelísticas que se tejen en la administración pública. En el año 1942, si bien vuelven a tener representación política el batllismo neto y los blancos independientes (que habían quedado afuera en el período anterior), el herrerismo, es decir, el Partido Nacional, queda afuera del reparto de cargos político-burocráticos (del que había participado en el período anterior). A partir del año 1947, donde se produce lo que Herrera llama la “coincidencia patriótica”, entra la clase política en su conjunto (ya que en las elecciones del 46, el batllismo al no lograr mayorías absolutas, en un sistema electoral caracterizado por la proporcionalidad integral, se ve obligado a pactar).

Este fenómeno de inclusión de toda la clase política, sumado al aumento considerable de la oferta electoral que se venía produciendo a partir del año 1942 (a través de un mayor número de listas), en un sistema de acumulación de los votos de las listas y de los sublemas, lleva a que los candidatos de primer nivel que logran cargos electivos en el Ejecutivo o bancas Parlamentarias, recompensen a los candidatos de las listas que no salen elegidos para cargos representativos,

¹⁷⁷ A esta etapa inaugurada en el año 46 se la denomina como neo-batllismo, debido en parte a que su principal figura será Luis Batlle Berres – sobrino de Batlle y Ordoñez-, y en parte a que se reimpulsan los principios estatistas y redistribuidores del primer período batllista.

pero que le permitieron acumular votos y en consecuencia, acceder a sus cargos. De esta manera, se promueve la multiplicación de la oferta electoral (a pesar de que, como demuestra Buquet (Buquet et.al. 1998), esto no aumente la fraccionalización parlamentaria), ya que el candidato de una de esas listas probablemente sea recompensado con algún cargo en la maquinaria administrativa, a cambio de haber ayudado a conseguir un cargo electivo a los candidatos de las listas más votadas. Si a eso añadimos la necesidad de llegar a compromisos inter-partidarios debido a la falta de mayorías absolutas en el Parlamento, se estaría explicando así la enorme extensión horizontal de la base clientelístico-partidaria al interior de la maquinaria administrativa, que el sistema político uruguayo experimenta a partir de este período¹⁷⁹.

El fenómeno de burocratización y clientelismo político acompaña la reedición de los mecanismos redistributivos que se traduce en nuevos organismos (no sólo en las áreas comerciales y productivas, sino también en las áreas sociales) y nuevas posibilidades de patronazgo político (Oszlak 1989). Es en esta época que el clientelismo político alcanza a las empresas públicas, donde los mejores salarios y la autonomía de las mismas facilita este proceso. Rolando y Franco (1983) en su libro sobre las Empresas Públicas en el Uruguay, señalan que en adelante los Entes Autónomos continuarán siendo autónomos con respecto al Ejecutivo, pero los son cada vez menos respecto de los partidos.

A partir del 52, la corrupción en la administración pública se extiende inmensamente. Los Bancos estatales eliminan los concursos, y se deja sin efecto el art. 24 de la Constitución, el que establecía la responsabilidad civil de los funcionarios públicos (Faraone 1970).

Sin embargo, a pesar de la existencia de estos fenómenos de corrupción y clientelismo político, que significan la presencia de una enfermedad que se hará sentir notoriamente en épocas de vacas flacas, el contexto político (con la reinstauración de un sistema democrático altamente

178 A diferencia del formato del Poder Ejecutivo derivado de la Constitución de 1918, el que estaba conformado por dos órganos (el Presidente y el CNA, elegidos separadamente y con atribuciones diferentes), esta vez se trató de un Colegiado "integral", donde el cargo de Presidente de la República rotaba entre los 4 primeros integrantes de la lista mayoritaria del Consejo Nacional de Gobierno.

179 Cabe observar que si bien el aumento de la base clientelística al interior de la maquinaria estatal puede ser explicado a partir de la inclusión de toda la clase política en el reparto de cargos en el gobierno, sin embargo, el sistema electoral y el aumento de la oferta política, no son la causa de este aumento, sino una peculiar forma de regulación del mismo.

competitivo), sumado al contexto económico muy favorable que el Uruguay vive hasta mediados de los años 50 (extendiendo enormemente la cobertura del Estado social), hará que este período se conozca como el del “Uruguay feliz”, o el “Uruguay de las vacas gordas”.

El sistema de prestaciones sociales a los jubilados se hace sumamente generoso, permitiendo acumular causales de retiro para poder abandonar rápidamente la fuerza de trabajo; la educación pública alcanza un fuerte carácter homogeneizador de las clases sociales; la atención a la salud (operando en dos niveles, uno mutual a cambio de una cuota mensual por parte de los afiliados y con subvención estatal, y otro público que atiende a los sectores populares); el sistema de viviendas expande notoriamente el crédito para la construcción de las mismas; los asalariados públicos, especialmente los que trabajan en los bancos, empresas industriales, o instituciones jubilatorias, reciben préstamos muy generosos (muchos de ellos para la construcción de viviendas de “descanso”); los sectores subalternos reciben transferencias de ingresos, destacándose las asignaciones familiares y el congelamiento de los alquileres.

En este período, en el que las expectativas de consumo eran muy elevadas (como consecuencia de la elevación del nivel educacional) y donde abundaban los recursos provenientes del comercio exterior, se redistribuían los ingresos desde los sectores que en primera instancia se lo adjudicaban, hacia otros sectores menos favorecidos. Como ya lo venimos señalando, la ampliación de la base social del Estado uruguayo se ira haciendo en base a una matriz batllista en la que éste va universalizando una ciudadanía política y social, pero en la que la instrumentación de muchos de sus servicios se da de forma clientelar. El clientelismo deviene así, en una obligación para todo miembro de la clase política, independientemente de la firme adhesión partidaria de quien está pidiendo el beneficio (Filgueira 1994).

2.2. La crisis del modelo.

A mediados de los años 50 la economía uruguaya entró nuevamente en crisis. El comercio exterior arroja un saldo desfavorable, se cae en una espiral inflacionaria y la producción nacional se estanca. La vulnerabilidad del país frente al sistema internacional se hacen muy evidentes y

los mecanismos redistributivos dejan de funcionar con la eficiencia que lo hicieron anteriormente, como amortiguadores del conflicto social¹⁸⁰. Caen los términos de intercambio en los productos de exportación (básicamente agro-ganaderos), quedan de manifiesto las limitaciones de la industria nacional (frente a las multinacionales), crece el endeudamiento externo y la dependencia económica. La inversión improductiva y la especulación colaboran también para acelerar el proceso inflacionario (Oszlak 1989).

En este contexto se debate fuertemente acerca de los caminos del desarrollo nacional y, más específicamente, acerca del papel que el Estado debía jugar en él. Se esbozarán entonces, dos proyectos de reforma del Estado: por un lado, un proyecto “liberal”, que proponía disminuir la incidencia del Estado en la economía, por otro lado, un proyecto “desarrollista” (inspirado en las propuestas de la CEPAL), que hacía hincapié en aumentar la capacidad política y técnica del Estado, para permitirle jugar un papel central en el desarrollo de la economía.

El segundo proyecto, tendrá algunas victorias significativas, destacándose entre ellas, las políticas de promoción industrial¹⁸¹ (aunque debe tenerse en cuenta que estas políticas, durante la década de los 80s y 90s, serán paulatinamente abandonadas). La concepción subyacente que predomina en ellas es la de transferir recursos –mediante mecanismos tributarios o crediticios– hacia determinados sectores productivos por considerarlos de interés nacional. Por lo general, la promoción del Estado está orientada a favorecer los sectores con capacidad exportadora. Esta evolución de la actividad interventora del Estado uruguayo ha sido interpretada como el tránsito desde una promoción “indiscriminada” de la industria sustitutiva de importaciones, que se fue desarrollando durante las cinco primeras décadas del SXX, hacia una promoción “selectiva” de industrias de exportación, y del uso intensivo de las exportaciones no tradicionales a un empleo cada vez más acotado de incentivos sectoriales (Filgueira et.al. 2003).

180 Un ejemplo evidente de la disfuncionalidad de esto es la afamada Ley de colachatas de 1955, por la que los legisladores estaban autorizados a importar autos suntuosos, exentos de gravámenes impositivos.

181 Entre estas victorias relativas a la política industrial del Estado, se destacan los mecanismos de promoción sectorial aprobados en el segundo lustro de los sesenta, o la Ley de Promoción Industrial (No 14178), aprobada en 1974. Estas victorias del modelo desarrollista también se traducen en algunas transformaciones institucionales que se hicieron a instancia de las propuestas contenidas en el Informe de la CIDE que citamos más adelante.

Sin embargo, en el largo plazo, más allá de estas victorias significativas del proyecto desarrollista, será el primer proyecto (el liberal) el que terminará imponiéndose (aunque de forma muy gradual), siendo las últimas cuatro décadas del SXX en Uruguay, los años de la amortiguada retracción del papel del Estado (Filgueira et.al. 2003)¹⁸². El discurso liberal ira ganando espacio no sólo con el ascenso del Partido Nacional, que sale victorioso de las elecciones del año 59 y se mantiene en el gobierno hasta el año 66, sino también gracias al viraje ideológico del Partido Colorado, que abandona sus posturas intervencionistas y proteccionistas tradicionales. El Dr. Jorge Batlle y su lista 15, pese a no ser el sector mayoritario del Partido Colorado, empieza a ejercer un rol muy importante en el apoyo a las políticas de apertura económica y desregulación de mercados. La Ley de Reforma Cambiaria y Monetaria, que deroga el sistema de cambios múltiples (el que era la pieza clave de la política proteccionista), aprobada a instancias del nuevo gobierno en el año 1959, es el punto de partida de este largo ciclo de reformas.

No obstante, este proceso de apertura de la economía y de paulatina retirada del Estado interventor, no significó en el corto plazo un achicamiento real de la maquinaria estatal, ya que habrá que esperar hasta los años 90 para comenzar a observar una reducción efectiva de la misma. No obstante, lo que sí se aprecia, tal como lo hemos afirmado anteriormente, es una muy fuerte pérdida de capacidad de esa maquinaria como agente redistribuidor de la riqueza nacional y amortiguador de los conflictos sociales.

Desde finales de los años 50, el proceso de burocratización se torna claramente disfuncional y la crisis nacional se institucionaliza, llegando a su cenit con el golpe de Estado militar en el año 1973. Según Oszlak, la política estatal de corte ruralista del gobierno blanco en el 59, que trata de responder a la crisis, benefició aún más a los sectores financieros y a los ganaderos, pero de manera ineficiente, es decir, promoviendo una política de clientelas que favorecía a la banca y los latifundios. El Estado cae rehén de los grupos de presión provenientes de estos sectores y

¹⁸² El primer proyecto estaba arraigado en una tradición ideológica de larga data en el Uruguay, que cuestionaba los excesos del Estado batllista. El segundo proyecto, combinaba la tradición dirigista, con una vieja tradición “principista” (una versión criolla del “progressivism” norteamericano) que data de los inicios de la historia del país independiente, que criticaba la política “caudillista” y clamaba por una política

pierde cada vez más su autonomía decisoria (Taylor 1960). Sin embargo, el Estado trata de seguir manteniendo cierta protección industrial y de apoyo a las clases medias dependientes del sector público, pero al costo de aumentar la espiral inflacionaria, que trae como consecuencia una reducción muy fuerte de los salarios reales y aumenta la presión para una redistribución progresiva del ingreso.

Mientras que las clases medias utilizaban las relaciones personales con políticos para obtener la asignación personal de servicios, cargos o favores especiales, los sectores populares que no tenían ni poder económico, ni poder sindical, sólo disponían del voto y de la adhesión política a quien les diera el apoyo. El club político se constituyó en la agencia especializada de ese canje. La unidad de base de los partidos para implementar extensamente –entiéndase por ello, incluir a las clases bajas- el clientelismo político, eran los “clubes políticos”. Según Rama (1971), el club político es:

“...un grupo social en el que con diferente grado de sociabilidad forman parte individuos vinculados sea por una función o por una residencia en una determinada área urbana o rural, cuyo nexo teóricamente es la adhesión a un determinado partido político y cuya función declarada es la politización, mientras que su función real es asegurar la participación de sus integrantes en algún aspecto de los beneficios que depara el poder estatal a cambio de entregar el voto al sector partidario al que está vinculado el club.”

(Rama 1971, p.8-9)

Según Rama, el club político fue durante la consolidación del sistema democrático la agencia de politización e incorporación de la masa, especialmente urbana, al proceso de decisiones. Mientras más se notaba la ausencia de políticas de Estado y la fragmentación de los partidos y subgrupos de los lemas tradicionales, más crecía el rol de los clubes encarados como agencias de distribución cuotificada de servicios estatales (Rama 1971). A través del club, las clases bajas tienen oportunidad de establecer contacto con dirigentes políticos, a través de un intermediario cercano que es el dirigente seccional (a su vez de clase media o baja), quien oficia de gestor

científica y por un desarrollo económico y social racionalmente orientado por el Estado. Para la primera, Uruguay precisaba menos Estado, para la segunda, un Estado diferente (Filgueira et.al. 2002).

frente al burócrata-político, y quien ha utilizado el canal político como medio de movilidad ascendente.

Estos gestores no sólo oficiaban como agencias de empleo en el sector público, sino también en comercios y pequeñas industrias, a quienes paga con la tramitación de asuntos, ante oficinas de la administración, que requieren de ciertas concesiones o cierta indulgencia administrativa. Esta es una práctica clientelística relativa a funciones reguladoras del Estado¹⁸³. Otro tipo de gestión típica era la que se hacía ante la Caja de Jubilaciones, asesorando al aspirante, y utilizando contactos para acelerar el trámite, lo que se conoce como “mover el expediente”. También lo era la liberación de multas a comerciantes en infracción, la obtención de conexión de luz negada por no cumplir con los requisitos de instalación, la gestión ante el Municipio para obtener la aprobación de planos de construcción, obtención de teléfono, obtención de un crédito bancario estatal, la obtención de carné de pobre (que posibilitaba la asistencia gratuita en hospitales, tarjetas municipales para comprar leche en expendios a más bajo precio, la asistencia del Consejo del Niño, etc.) (Rama 1971).

El dirigente-gestor era un individuo con gran conocimiento del andamiaje y los procesos administrativos, a los efectos de movilizar los trámites y conseguir su aprobación final. Esto da idea también, no sólo de la falta de impersonalidad weberiana de los procesos burocráticos en el Uruguay, sino también de lo pesado e ineficiente de la maquinaria administrativa (objeto de las críticas más recientes).

Esto aparece corroborado por los sucesivos diagnósticos que se hicieron entre mediados de los años 50 y principios de los 70, acerca de la administración pública en el Uruguay. Los primeros diagnósticos y propuestas de reforma de la administración pública del Uruguay moderno, fueron el del “Informe Hall” (publicado por primera vez en 1954 y conocido así por el consultor

183 Como veremos más adelante, en la actualidad, la práctica clientelística del empleo ha caído prácticamente en desuso (aunque no del todo, como se verá en la designación de pasantes y becarios). En lo que respecta a la concesión de privilegios asociados a regulaciones, también registran una fuerte disminución a partir de los procesos de modernización de las empresas y servicios públicos, asociados a la incorporación de tecnologías informáticas y mayor centralización de este tipo de controles. En cambio, como veremos más adelante en este trabajo, lo que ha ido en aumento es una nueva modalidad de clientelismo asociado a la contratación de servicios por parte del Estado.

norteamericano que elaboró el informe); el de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (publicado por primera vez en 1965); y el “Informe Oszlak” (publicado por primera vez en 1972 y que toma el nombre del consultor argentino que estuvo a su cargo).

En estos diagnósticos se analiza el funcionamiento de la organización global de la administración pública uruguaya, tomando como parámetro implícito a la Administración Pública tradicional (paradigma vigente en ese entonces)¹⁸⁴. En líneas generales estos trabajos significaban un esfuerzo por detectar y superar muchas disfuncionalidades y desviaciones respecto al mismo, que se habían venido desarrollando en el Uruguay.

En ese sentido, es posible observar en el núcleo de sus recomendaciones, la intención de poner en práctica adecuadamente muchos de los principios organizacionales derivados del *Scientific Management*¹⁸⁵, como herramientas fundamentales para elevar las capacidades de gestión del Ejecutivo. A ello se le sumaba la exigencia de corte wilsoniana de establecer una clara separación de las cuestiones políticas de las administrativas. Este último punto significaba el intento de crear en la práctica, un Servicio Civil de carrera basado en un “sistema de méritos” (y por lo tanto ajeno a una lógica patrimonialista de Estado), amparado a su vez por una Comisión independiente (o semi-independiente) de Servicio Civil, encargada de observar el cumplimiento de este sistema, así como de capacitar a los funcionarios.

Estos diagnósticos, tenían como centro la racionalización de la función administrativa, mediante el empleo de técnicas que eliminaban la distancia existente entre el funcionamiento de una administración burocrática ideal y las distorsiones de la realidad (muy bien señaladas por clásicos como Merton, Blau, Crozier y otros), poniéndose el acento en las estructuras y los

184 Paradigma que, como ya hemos apuntado en el desarrollo teórico de este trabajo, a pesar de la debilidad de sus pilares científicos, es decir, la separación política-administración y la búsqueda de principios universales sobre los que organizar el management público, gozó de prestigio hasta mediados de los años 70's.

185 Cuyo locus classicus está representado por la obra “Papers on the Science of Administration” (Gulick y Urwick 1937), y que según Self (1977) podría resumirse como la necesidad de: elaborar un sistema para sacar ventajas de la especialización; para lo que es necesario descubrir los principios para distribuir tareas entre agencias y ministerios (propósito, proceso, clientela y área); las responsabilidades deben estar definidas con claridad y debe prevalecer la unidad de comando y un alcance de control pequeño; para asistir al planeamiento y la coordinación, serán insertados servicios de staff en la cima de la estructura, reconciliados con el principio de unidad de comando (al respecto, ver Capítulo I). Un ligero repaso de los Informes mencionados (que no podemos hacer aquí) permitiría comprobar la incorporación de estos principios.

procedimientos, en los organigramas y en los manuales de organización y funciones, en las descripciones y clasificaciones de cargos y puestos de trabajo. Pero no se cuestionaba los rasgos del modelo burocrático tradicional, ni la legitimidad de un proceso político caracterizado por el aumento constante de los márgenes de intervención de la actividad estatal.

Sin embargo, a pesar de que se inscriben en un mismo paradigma administrativo, como producto del hecho de que fueron elaborados en períodos históricos distintos, sus análisis de situación y concepciones sobre la “buena administración” no son idénticas. Así por ejemplo, en el primero de ellos, elaborado a mediados de los 50s, todavía no aparece con claridad el marco de la Planificación para el Desarrollo típico de los 60s y comienzos de los 70s (Spink 1998), y que sí es percible en los dos últimos informes. Esto es reconocible también, en el vocabulario y en las técnicas de análisis de tipo funcionalista-sistémico con el que éstos últimos se confeccionaron. Como ya lo vimos en el Cap.II de la Primera Parte, en los años 60 la palabra clave para ser la “planificación”, muy asociada a la corriente racionalista de estudios con una fe muy grande en el desarrollo de las técnicas de cálculo en la toma de decisiones.

También es justicia señalar que, sobre todo estos dos últimos informes, fueron muy fértiles en lo que hace al aporte al conocimiento de la maquinaria de Estado y al resultado práctico que tuvo la implementación de algunas de sus propuestas. En el caso de la CIDE, la reforma constitucional de 1967 recoge muchas de sus iniciativas. Es así que –entre otras cosas- se producen reorganizaciones Ministeriales, se crea la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, la Oficina Nacional del Servicio Civil, el Banco de Previsión Social, el Banco Central, y se moderniza la gestión presupuestaria a través de la incorporación del presupuesto por programa¹⁸⁶. En el caso de Oszlak, tuvo el mérito de no dejar afuera una mirada de los procesos históricos y condiciones socio-políticas desencadenantes de las situaciones que se diagnostican¹⁸⁷, ofreciendo una buena periodización de las etapas evolutivas de la conformación del Estado uruguayo. En ese sentido, no sería correcto afirmar que su análisis y sus propuestas de reforma se inscriben enteramente en

¹⁸⁶ Adolfo Garcé (2002) realiza una profunda revisión del legado de la CIDE, discutiendo una arraigada y a su entender “equivocada” idea en el imaginario uruguayo, de que esta comisión y sus programas derivaron en un fracaso. Como el mismo Garcé afirma, cuando analiza todas las consecuencias prácticas que tuvieron sus propuestas, si esto fue un fracaso, en ese caso fue el fracaso más exitoso de la historia uruguayo.

la línea “managerialista”¹⁸⁸ de estudios, como sí lo sería –en nuestro juicio- la propuesta de reforma de la Administración Central que se analiza en este trabajo.

En el momento de redacción del Informe Oszlak, los mecanismos formales de carrera administrativa habían perdido importancia para la vida real de las organizaciones públicas. Los cargos no coinciden con los puestos de trabajo y las tareas realizadas, llegando a situaciones extremas tales como que existan cargos en oficinas que han dejado de existir; se desarrolla el fenómeno de sobre-jerarquización del personal, ya que el mecanismo de ascensos se usa para compensar las bajas retribuciones (popularmente esto se conoce en la jerga administrativa uruguaya bajo la expresión “existen muchos caciques y pocos indios”); se consolida una situación caracterizada por el exceso de funcionarios que han alcanzado el coeficiente jubilatorio, pero que siguen en actividad (produciendo estancamiento en la carrera, desmotivación del personal joven y envejecimiento de la estructura de personal); y fundamentalmente, la burocracia se politiza con rasgos que se han vuelto claramente disfuncionales para el sistema, respondiendo a un fenómeno de favoritismo individual y no – como antes- a un mecanismo de aseguramiento de lealtades partidarias, relativamente funcional al sistema político (Oszlak 1989).

El aumento de funcionarios públicos (especialmente en el ámbito del Gobierno General, es decir, excluyendo a las empresas públicas), es proporcional al deterioro de sus ingresos. Para compensar parcialmente este deterioro, se introduce un sistema de compensaciones presupuestales y extra-presupuestales. Estas compensaciones son el origen de un complicadísimo sistema salarial, que aumenta enormemente la heterogeneidad de la administración pública uruguaya. De esta manera, se marcan diferencias muy grandes entre los organismos del Estado y entre los propios Ministerios entre sí (y aún al interior de éstos, entre las Unidades Ejecutoras, según el peso que los sindicatos y los individuos en particular tengan al negociar estas

187 Esto es una tarea pendiente de la investigación en Ciencias Sociales en el Uruguay, ya que al día de hoy no existe una historia del Estado uruguayo y de su Administración Pública.

188 Tal como lo señalamos en la Primera Parte del trabajo, el calificativo “managerialista” lo tomamos de Pollit (1990), quien se refiere a aquel tipo de reformas administrativas, que inspiradas en las Ciencias del Management, proponen un set de doctrinas administrativas que reclaman para sí el principio de “universalidad”, es decir, válidas en cualquier contexto (ya sea público o privado, nacional o local) y aplicables más allá de cualquier ideología de gobierno (social demócrata, neoliberal, etc.).

compensaciones). El sistema estimula así, el favoritismo y el deterioro del sistema de méritos en el sector público.

A ello se le suma que las nacionalizaciones forzadas agravaron los déficits del sector empresarial estatal. Las empresas públicas, con un ritmo de crecimiento de los precios de sus productos y servicios más lento que el nivel general de precios, se transforman en un mecanismo de subsidio difícil de financiar. Según Rolando y Franco, la capacidad financiera del Gobierno Central “provocó una disminución de los subsidios lo que llevó a la no renovación de los equipos de las empresas públicas, redujo la inversión, hizo que los fondos disponibles fueran destinados fundamentalmente al pago de la planilla de sueldos y produjo, por lo tanto, un deterioro constantes del servicio y un aumento del déficit” (Solari y Franco 1983).

Si bien el tamaño del sector público en este período no experimenta el crecimiento del período anterior, el Estado seguirá absorbiendo a buen ritmo la mano de obra desplazada del sector privado. Según lo registran Solari y Franco (1984), en el quinquenio 1956-1960, se crearon 30.000 nuevos cargos, entre los que se cuentan las estatizaciones “obligadas” (por el hecho de presentar quiebra) de empresas privadas (como fue el caso en la industria frigorífica, la textil, y la bancaria). Entre 1961 y 1969, el proceso de absorción continuó a buen ritmo, creándose cerca de 50.000 cargos, especialmente en los entes de enseñanza (alrededor de 15.000) y en las empresas públicas¹⁸⁹ (Solari y Franco 1984). Es así que en el año 1969, se llega a un porcentaje sin precedentes hasta ese entonces en el país, de un 8.2% de la población, es decir 230.000 funcionarios públicos (Davrieux :1987)¹⁹⁰. (Ver Tabla No. 2).

189 Estas cifras son algo mayores que las que los registros oficiales (a partir de los que hemos tomado las cifras de evolución del empleo público) muestran.

190 Las cifras de funcionarios no suelen coincidir, dependiendo de la fuente que se use. Una serie histórica reciente publicada por la ONSC en su página web (2001), registra para 1969, 213.000 funcionarios; mientras que Solari y Franco (1984), registran para la misma fecha dos cifras distintas. Una es 213.000, también basados en el Primer Censo de Nacional de Funcionarios Públicos de 1970, y la otra es 244.600 (lo que explica el aumento de 50.000 funcionarios entre 1961 y 1969, al que hemos hecho referencia), basados en los datos de Quijano, a partir de diversos ejemplares del semanario Marcha. Davrieux (1987) anota 230.000 cargos en esa misma fecha. Aunque Davrieux y Solari y Franco no coinciden en la cifra de 1969, ambos han tenido en cuenta que el Censo de Funcionarios no incluyó a los militares, mientras que el que maneja la ONSC (en base a registros oficiales) no lo hizo.

Tabla N°. 2

Evolución de la Ocupación en el Sector Público ^{a/}
(en miles de personas)

| | 1955 | 1961 | 1969 | 1980 ^b | 1984 ^b |
|---------------------------------------|-------|-------|-------|-------------------|-------------------|
| Gobierno Central Consol. ^c | 97,7 | 115,7 | 135,5 | 150,5 | 156,6 |
| Gobierno Locales ^d | 19,0 | 22,4 | 30,3 | 28,3 | 33,0 |
| Empresas públicas | 49,7 | 55,7 | 64,2 | 54,8 | 56,2 |
| TOTAL | 166,4 | 193,8 | 230,0 | 233,6 | 245,8 |
| % s/ Población total | 7,0 | 7,5 | 8,2 | 8,1 | 8,2 |

Notas:

a/ Estimación de los cargos ocupados. Los datos de 1969 corresponden a número de funcionarios.

b/ Datos al 31 de diciembre

c/ Incluye organismos de Seguridad Social

d/ Más de la mitad del personal corresponde a la I.M. de Montevideo

Fuente: Tomado de Davrieux, Hugo (1987: 28).

El número de pasivos también crece de manera espectacular, lo que significará para los futuros años la carga fiscal más pesada que soportará el país¹⁹¹. A fines de los cincuenta la participación de la seguridad social en el PBI es del orden del 10%, mientras que a comienzos de los ochenta llega a ser del 11% (Davrieux 1987). Este volumen, a mediados de los cincuenta, fue similar al de los países industrializados, pero luego éstos, en las dos décadas siguientes aumentan su participación a un 14% (Davrieux 1987). El Uruguay, con su 11% no se mantuvo muy alejado. Pero mientras que en los países industrializados la expansión se debió a un aumento en el nivel real de beneficios y a los cambios en que se produjeron en las pautas demográficas, en el Uruguay el mantenimiento del porcentaje (teniendo en cuenta que se aumentó la cobertura enormemente, y que de la baja relación entre personas ocupadas y pasivos), fue posible gracias al deterioro de las prestaciones pagadas (Ver Tabla No. 3).

138 En 1955 los beneficiarios son 211.500 (8.9% de la población), duplicándose en 1972, ya que llegan a 494.900, (17.5% de la población). En 1983 se triplicará, ya que llegan a 683.400 (23% de la población) (Davrieux 1987).

Tabla No. 3

Evolución del número de beneficiarios de la Seguridad Social

(1943 - 1983)

| Año | Nº de pasivos (en miles de personas) | | Tasa promedio anual de crecimiento del período | relación de pasivos sobre la Población | número de P.E.A ^a | de Relación Ocupada/ Número de Pasivos ^b |
|------|--------------------------------------|--------------------|--|--|------------------------------|---|
| | DGSS-BPS | TOTAL | | | | |
| 1943 | 90,9 | 101,9 ^c | 8,2 | 4,6 | n/d | n/d |
| 1948 | 136,4 | 151,2 ^c | 4,9 | 6,4 | n/d | n/d |
| 1955 | 196,7 | 211,5 ^c | 5,9 | 8,9 | n/d | 4,3 |
| 1961 | 278 | 289,9 ^c | 4,5 | 11,6 | n/d | 3,3 |
| 1964 | 319,1 | 342,2 | 4,7 | 12,8 | 35 | 2,7 |
| 1972 | 464,1 | 494,9 | 2,9 | 17,5 | 46,6 | 2 |
| 1980 | 564,5 | 620,3 | 3,3 | 21,3 | 52,5 | 1,8 |
| 1983 | 622,2 | 683,4 | | 23 | 55 | 1,5 |

Notas:

a/ PEA = Población económica activa

b/ La relación puestos de trabajo cotizantes sobre número de pasivos en 1964 era 1,96 y en 1983 1,12

c/ Estimaciones realizadas suponiendo que las pasividades atendidas por el BPS eran el 93% de las pasividades totales, de acuerdo con la situación registrada en el transcurso del período 1964 - 1974

Fuente: Tomado de Davrieux, Hugo (1987: 50).

En el período comprendido entre fines de los años 1950 y 1972 (año previo al golpe de Estado), los factores claves de la expansión del gasto público estuvieron concentrados en el aumento de los pasivos y de los funcionarios públicos (estos últimos aumentaron cerca de un 40% (Davrieux 1987)). Esto permitió disminuir las tensiones sociales del período, satisfaciendo las demandas

inmediatas de la población y captar los apoyos político-partidarios a la hora de las elecciones. Pero esto era una mirada de corto plazo, ya que financieramente se iba a hacer insostenible.

Esta era la situación de la administración pública uruguaya, en el momento de redacción del Informe Oszlak. Un año después de la producción de este informe, se produce el golpe militar (1973), reinstaurándose la democracia recién en el año 1985. Durante el gobierno militar se produjo la destitución de cerca de 11.000 funcionarios públicos (luego restituidos durante el primer gobierno democrático (Correa Freitas y Vázquez 1998), aunque en términos globales, su número aumentó. Los funcionarios públicos pasan de 213.000 en 1968 a 241.900 en 1981 (Solari y Franco 1983), fundamentalmente debido al fuerte ingreso de funcionarios en los Ministerios de Defensa e Interior (Defensa prácticamente duplicó el número de cargos –de 25.000 a 40.000, mientras que en Interior el incremento fue más moderado– de 21.000 a 24.000 (Ver Tabla No.4).

Tabla No. 4

Evolución de la Ocupación en el Gobierno Central

(Nº de cargos presupuestados y contratados) ^{a b}

| | Ministerio de Defensa Nacional | Ministerio de Interior | del Total del Administración ^a |
|---------------------|--------------------------------------|------------------------------|---|
| 1961 ^{c d} | 17.616 | 14.360 | 58.888 |
| 1969 ^c | 21.206 | 19.491 | 76.342 ^d |
| 1972 ^c | 25.338 | 21.473 | 78.675 |
| 1976 | 36.135 | 24.932 | 105.895 |
| 1980 | 38.808 | 25.698 | 108.120 |
| 1984 | 42.752 | 26.421 | 120.017 |

Notas:

a/ No incluye organismos de enseñanza. Tribunal de Cuentas. Tribunal de Cuentas. Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Poder, Judicial y Corte Electoral.

b/ Incluye cargos vacantes

c/ No incluye cargos contratados

Fuente: Tomado de Davrieux, Hugo (1987: 59)

Es en este período donde se empieza a utilizar ampliamente la figura del funcionario contratado “permanente”, llamado así debido a que de hecho –no así de derecho- va adquiriendo una cierta inamovilidad en su función, al renovarse en base anual, automáticamente su contrato. La utilización frecuente de esta figura, parece estar fundada en la necesidad de sustituir a muchos de los funcionarios de carrera que habían sido destituidos por razones políticas. Según surge de nuestras entrevistas, de alguna manera, y a pesar de la inconveniencia de la medida, el que se haya llamado a concurso para ocupar muchas de estas posiciones (en su mayoría de carácter técnico-profesional), parece haber sustituido un poco el clientelismo político en el ingreso a la función pública.

De cualquier manera, resulta difícil hacer una evaluación del período, desde este punto de vista. Por un lado, la lógica político-partidaria al interior de la maquinaria administrativa, evidentemente tuvo un freno. Sin embargo, ello no quiere decir que haya imperado un sistema de méritos. En todo caso, parece que se produjo una convivencia de la lógica militar, la político-partidaria, y la burocrático-weberiana. Los partidos políticos perdieron su potestad para hacer nombramientos en las jerarquías de la maquinaria Ejecutiva, ya que los militares pasaron a desempeñar ese rol. Sin embargo, tampoco puede decirse que los antiguos operadores políticos¹⁹² hayan quedado totalmente al margen, ya que siguieron manteniendo algunas jefaturas importantes en organismos del Estado (sobre todo en los Gobiernos Departamentales, aunque también, pero en menor medida, en algunos puestos de responsabilidad en los Ministerios y en los Entes Autónomos¹⁹³).

Por otra parte, cabe señalar que en algunos sectores y unidades de la administración pública, los jefarcas militares, imbuidos en un espíritu burocrático-militar, intentaron promover una gestión de personal con una racionalidad técnica de corte weberiana. Al cortarse el ingreso político-clientelar a la maquinaria administrativa, debieron introducirse, junto al criterio de nombramientos basados en la jerarquía militar (para los altos cargos de la jerarquía

¹⁹² Los jefarcas, representantes de la estructura partidaria anterior al golpe de Estado, que permanecen en sus cargos, conviven con la nueva estructura militar, y su influencia se expresó muchas veces, en la incorporación de funcionarios al organismo, o en la protección de algunos otros que podrían haber caído bajo sospecha y, en consecuencia, ser objeto de su destitución.

administrativa), otros criterios de selección y ascenso del personal. De esta manera, comenzaron a ponerse en práctica mecanismos tales como los concursos de méritos y sorteos, lo que de alguna manera fue produciendo paulatinamente un cambio cultural en la administración pública, que será determinante de aquí en más. En efecto, a la salida de la dictadura ya no se volvió a retroceder en el sentido de hacer un uso tan extendido del clientelismo político, como el que se registraba antes del golpe militar. El funcionariado público, a partir de aquí, comenzó a socializarse con otras pautas diferentes a la del clientelismo político, desarrollando de a poco una suerte de resistencia a esta práctica¹⁹⁴.

Al mismo tiempo, se avanzó mucho en la modernización técnico-informática de la administración, lo que asestó también un golpe de muerte a las viejas prácticas clientelísticas de masas. Este avance tecnológico se registró especialmente en el área de las empresas públicas, consideradas el motor del desarrollo estratégico.

En lo que hace al gasto público como porcentaje del PBI, a lo largo de los 12 años de la Dictadura, es posible diferenciar dos subperíodos. El primero que va hasta fines de los 70s, y el segundo abarca los primeros 4 años de la década de los 80s. Según Davrieux (1987), en el primero, en el marco de un crecimiento económico, se lograron las metas del gobierno (de corte neo-liberal en el aspecto económico). Estas eran las de reducir el gasto público como porcentaje del PBI, abatir el déficit fiscal, aumentar la proporción de la inversión pública y fortalecer el cumplimiento de las funciones primarias del Estado (entendida en el contexto autoritario, como reforzamiento de la seguridad interna y externa). El gasto público, como porcentaje del PBI (el que creció a un ritmo de una tasa acumulativa anual del 4%), pudo ser disminuido gracias a una fuerte reducción en el nivel real de las pasividades y de los salarios de los funcionarios públicos¹⁹⁵ (que derivó más de una política general de ingresos del período, que de transformaciones propias de la administración pública). (Ver Tabla 5).

193 En los Entes Autónomos los Directorios fueron militares en su amplia mayoría, lo que es coherente con la visión castrense que otorga un peso muy relevante al control del aparato productivo de la nación.

194 Tal como lo constatamos hoy en día, a través de nuestras entrevistas.

Tabla N.º 5 Evolución de los Salarios Públicos y de las Pasividades a/(Índice 1961 = 100)

| Años | Salarios | Pasividades DGSS/BPS |
|-------------|-----------------|---------------------------------|
| 1955-61 | 91.2 | 108.4/100.0b/ |
| 1962-66 | 102.2 | 90.2c/ |
| 1967-68 | 85.6 | 47.6 |
| 1969-71 | 92.5 | 67.0 |
| 1973-80 | 78.4d/ | 48.6 |
| 1972 | 81.8 | 59.2 |
| 1980 | 67.5 | 50.1 |
| 1982 | 72.2e/ | 69.4 |
| 1984 | 494e/ | 54.8f/ |

a/ Valores corrientes deflacionados or el IPC de la DGEC

b/ Años 1955 y 1961, respectivamente

c/ Año 1964

d/ 1973-1979

e/ A partir de 1980 se consideró, por falta de información, la evolución del índice correspondiente a todo el sector público

f/ Año 1983

Fuente: Tomado de Davrieux, Hugo (1987).

En el segundo subperíodo, se produce un aumento del gasto público en los primeros dos años del mismo (1981/1982), en el contexto de un estancamiento del en el ritmo de crecimiento del PBI y un aumento considerable de los gastos corrientes del gobierno (que contrastaba con su escasa variación en el período anterior), asociados fundamentalmente al aumento a las transferencias a las familias¹⁹⁶ y al elevado crecimiento de los pagos de intereses de la deuda pública¹⁹⁷. Este

195 Esta reducción ya había ocurrido en el año 1972. En ese año, el nivel de retribuciones de los funcionarios públicos cae hasta un 20% menos que los guarismos verificados en el año 1961 (Davrieux 1987).

196 Vinculado al aumento del número de beneficiarios y un importante crecimiento del poder adquisitivo de las pasividades promedio (Davrieux 1987).

197 La expansión del endeudamiento externo, cuatriplicando los pagos de intereses, se debió a las altas tasas de interés vigentes en el mercado internacional y la fuerte devaluación de la moneda nacional verificada en el año 1982. El 90% del déficit parafiscal se debió al pago de la deuda proveniente por la adquisición de carteras bancarias y la asistencia al Banco Hipotecario, con el fin de financiar las expansión de los programas de vivienda. Este déficit parafiscal llega a representar en 1982, un 8% del PBI, es decir, un 26% de los gastos del gobierno, equivalente al volumen anual de recursos utilizados para pagos de retribuciones de todos los funcionarios públicos del Gobierno Central y más del 50% de la inversión total del país (Davrieux 1987). A ello había que sumarle el déficit fiscal derivado de una disminución de los ingresos fiscales corrientes,

crecimiento del gasto se revirtió en el bienio siguiente (1983/1984), al disminuirse los gastos corrientes hasta llegar a un nivel similar al que tuvieron en el primer subperíodo. Ello se operó a través de una drástica disminución de las pasividades y –sobre todo- de las retribuciones de los funcionarios, llegando -estas últimas-, a los niveles más bajos de las tres últimas décadas (tal como lo muestra el cuadro 5). A pesar de ello, hubo factores que presionaron para el crecimiento del gasto, tales como el continuo aumento en el número de pasividades atendidas y el número de funcionarios públicos¹⁹⁸. Por otro lado, continuó creciendo el déficit parafiscal en base al aumento de los intereses de la deuda¹⁹⁹.

Tabla N°. 6

Evolución del Gasto Público según funciones. Gobierno Central Consolidado

(Período 1957 - 1984)

| | 1957 ^a | 1961 ^a | 1964 | 1968 | 1972 | 1975 | 1980 | 1984 | 1984 |
|------------------------------|-------------------|-------------------|------|------|------|------|------|------|----------------|
| | % s/el PBI | | | | | | | | (millones U\$) |
| Gastos sociales | 13,1 | 14,4 | 16,1 | 12,7 | 15,7 | 14,1 | 14 | 13,6 | 717.6 |
| Educación | 2 | 2,5 | 3 | 4,1 | 2,3 | 2,6 | 1,9 | 1,4 | 72.9 |
| Salud | 1,1 | 1,3 | 1,5 | 1,4 | 0,4 | 0,9 | 1,1 | 0,8 | 42.6 |
| Seguridad Social b/ | 9,5 | 10,5 | 11 | 7,2 | 12,8 | 10,4 | 10,6 | 11,2 | 592.7 |
| Otros | 0,5 | 0,1 | 0,6 | - | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 9.4 |
| Gastos en Seguridad | 1,9 | 2 | 2,5 | 2,7 | 2,2 | 4,6 | 4 | 3,7 | 196.0 |
| Orden público y seguridad d/ | 0,9 | 0,8 | 1,2 | 1,3 | 0,8 | 1,9 | 1,4 | 1,1 | 58.4 |

lo que estuvo vinculado a la recesión económica de esos años. En 1982 el déficit fiscal llegó a ser un 8,7% del PBI, similar al parafiscal. El déficit global del sector público (incluyendo el resultado de la gestión financiera de las empresas públicas) llegó a ser de un 18,2% del PBI.

198 Se estima que el empleo público siguió creciendo a un ritmo anual de entre 2% y 3% entre 1961 y 1984 (Davrieux 1987).

199 Davrieux ejemplifica la significación de estos intereses, comparando la equivalencia entre el aumento (o reducción) de un punto en la tasa de interés de la deuda externa en el año 1984, con lo que se venía destinando al Ministerio de Salud Pública.

| | | | | | | | | | |
|--------------------------------|-------------------|-------------------|------|------|------|-----|------|------|---------|
| Defensa Nacional e/ | 1 | 1,2 | 1,3 | 1,4 | 1,4 | 2,7 | 2,6 | 2,6 | 137.6 |
| Gastos en Servicios Económicos | 1,0 | 0,5 | 2,7 | 2,3 | 2,4 | 1,8 | 3,2 | 1,7 | 87.5 |
| Transporte y comunicaciones | 0,7 | 0,3 | 2,2 | 1,7 | 0,7 | 0,8 | 1,5 | 1,1 | 58.9 |
| Agric., forest. y pesca | 0,3 | 0,2 | 0,3 | 0,6 | 0,6 | 0,3 | 0,3 | 0,2 | 11.7 |
| Otros | - | - | 0,2 | - | 1,1 | 0,7 | 1,4 | 0,4 | 16.9 |
| Gastos en Servicios Generales | 1,3 | 1,6 | 2,8 | 2,7 | 2,4 | 1,9 | 1,4 | 1,4 | 73.0 |
| Otros gastos | 1,6 | - | 1 | 0,7 | 2,2 | 0,8 | 0,1 | 3,1 | 164.7 |
| Total | 18,9 ^a | 18,5 ^a | 25,1 | 21,1 | 24,7 | 23 | 22,2 | 23,5 | 1.238.8 |

Notas:

^a Para estos años la cifras no incluyen los egresos de inversión. Por otras aclaraciones de los componentes de cada categoría consultar la fuente.

Fuente: Tomado de Davrieux, Hugo (1987: 62).

Haciendo un balance general sobre el comportamiento del gasto público para todo el período de la dictadura (1973-1984), (Tabla No. 6) Davrieux concluye que los factores que tendieron a aumentar el gasto público, sin computar el déficit parafiscal, fueron contrarrestados con la reducción operada en los niveles reales de las pasividades y los sueldos públicos. En cambio, los que presionaron para aumentar el gasto fueron el pago de intereses de la deuda (a pesar de que el déficit parafiscal se había reducido a casi la mitad con respecto a 1982), el crecimiento de los gastos del Ministerio de Defensa²⁰⁰, el incremento en el número de pasividades (que a diferencia del período anterior, se debió más a un envejecimiento de la población, que al cambio en el régimen de acceso a las mismas), y por último a un aumento del empleo público, el que creció a una tasa de entre 2% y 3% entre 1961 y 1984 (aunque a diferencia del período anterior, estuvo vinculado ahora al aumento del personal en Defensa y no tanto a la presión que ejercía antes la alta tasa de desocupación²⁰¹ (Ver cuadro 6).

200 Aunque en 1984 el gasto en Defensa era más bajo que en la década anterior, su participación en el PBI se había incrementado al 2,6% del PBI, a diferencia del 1,4% a comienzos de los 70s. Gran parte del incremento obedeció al aumento del personal ocupado, que explicó casi la mitad del aumento de la ocupación en el gobierno entre 1972 y 1980.

3. De la reforma administrativa a la Reforma de Estado.

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

En el Uruguay (y en la región), el discurso de la reforma cambia, ya que se pasa del tópico de la "reforma administrativa" al de la "reforma del Estado", lo que significaba cuestionar sus fines y sus formas de intervención. La literatura sobre reforma del Estado en Latinoamérica distingue en general dos fases, a saber, una primera fase llamada "reformas de primera generación" y una segunda fase llamada "reformas de segunda generación". La primera, centrada básicamente en la reducción del Estado, y la segunda, que encara la redefinición y construcción institucional (Oszlak 1999). Como veremos más adelante, en el Uruguay, quizás por el propio carácter gradualista de la reforma, estas dos fases no son distinguibles con tanta nitidez.

De cualquier manera, este pasaje desde el discurso de la reforma administrativa al de la Reforma del Estado, que se hace hegemónico y oficial a partir de la reinstauración democrática en el año 1985, refleja un cambio histórico de gran magnitud: una abierta concesión política a la necesidad de producir el tránsito desde un modelo de desarrollo liderado por el Estado, intervencionista, racionalista y corporativista, hacia un nuevo modelo orientado al mercado y apoyado en la iniciativa privada²⁰².

201 El fuerte proceso emigratorio en esta época, contribuyó a disminuir la presión sobre el empleo público como bolsa de trabajo.

202 Si bien hemos hecho referencia al temprano cuestionamiento que en la década de los sesenta recibe el particular modelo de Estado interventor que se había desarrollado en el Uruguay, tal como lo demuestran los Informes de Reforma Administrativa del momento, el discurso de Reforma del Estado de corte liberal, no era hegemónico en ese entonces.

Las fases que hemos distinguido en nuestro análisis de la evolución institucional del Estado uruguayo, si bien son singulares al contexto específico del Uruguay (con características muy propias de este sistema político-administrativo), al mismo tiempo, en cierta medida, son comunes a los desarrollos de los Estados de Bienestar Keynesianos. La Reforma de la Administración Pública, en particular la de la Administración Central, que es la que analizamos en este trabajo, se enmarca en el nuevo modelo de relacionamiento Estado-Sociedad Civil, en una era de regreso de la ortodoxia económica y de crisis y retracción del Estado de Bienestar Keynesianos.

Como consecuencia de la progresiva incorporación de esta lógica (aunque, repetimos, tamizada con un componente gradualista muy uruguayo), el sector público uruguayo comienza a experimentar, desde comienzo de los años 90, por primera vez un proceso de reducción de su tamaño y de descentralización de su estructura. La reducción se expresa en un esfuerzo de contención del gasto público (con oscilaciones), reducción de las regulaciones hacia el mercado y la sociedad, así como del número de funcionarios. La descentralización de su estructura se expresa en un esfuerzo por achicar el núcleo central, a través del traspaso de funciones a los otros sectores con mayor grado de autonomía del Estado, hacia organizaciones públicas no estatales, o hacia organizaciones del mercado y del tercer sector.

Naturalmente, en un contexto como el que hemos venido describiendo, caracterizado por un fuerte anclaje de los partidos sobre la maquinaria estatal, basado en un sistema de controles mutuos y de repartición de cargos político-burocráticos, estos procesos de transformación estatales no se producen como una implementación mecánica de una doctrina económica. Son en cambio, un producto de la combinación entre las tendencias globales de modernización de la gestión pública, más orientada hacia una lógica de empresa y mercado, y las negociaciones político-partidarias orientadas a conservar o aumentar las cuotas de poder de los partidos en el Estado.

Las nuevas formas de clientelismo político que aparecen vinculadas a los contratos de obras y de servicios que el Estado hace con terceros, en la que se tejen redes que involucran a burócratas-políticos, consultoras privadas, empresas de mercado y organizaciones del tercer sector, son un

ejemplo de la subsistencia de las prácticas clientelares de los partidos; prácticas clientelares, ya no de masas, sino de cuadros técnico-políticos que se vinculan al sector empresarial.

3.1. Las propuestas de Reforma de Estado a partir de la restauración democrática. El “modelo Uruguay” de reforma.

En particular, en el Uruguay, el primer gobierno de la reinstauración democrática (1985-1990) no encaró en profundidad una Reforma del Estado. Más allá de que en el discurso aparecen componentes de la prédica contra el tamaño del aparato estatal, en los hechos el gobierno de Sanguinetti se limitó a tomar algunas medidas puntuales que no significaron un recorte radical del Estado, ni tampoco una reforma institucional significativa. Sin embargo, a partir de allí quedó instalado en el Uruguay un enfoque generalizado acerca de la necesidad de modernizar el aparato de Estado y su burocracia. El tipo de propuesta que empezó a surgir sobre finales de los años 80, no puede ser definida –usando la terminología que usaba Kliksberg en esa época (1988)- ni como reformas partidarias de ser “usuario final de tecnología” (como sí ocurrió bajo el paradigma desarrollista), o bien marcadas por “el sesgo privatista” (bajo el nombre de enfoque neoliberal).

En este tipo de propuesta de reforma, a partir de los ochenta, se destaca la conciencia que tienen sus impulsores de que los éxitos sólo se consiguen mediante cambios graduales, sin considerar 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).

En el primer gobierno de Sanguinetti, sobre estas tres líneas de reforma, se destacan los esfuerzos de racionalización administrativa, definida ésta como la acción que tiene por objetivo la propia administración, buscando aumentar su eficiencia y productividad (Correa Freitas 1988). Una vez reinstalada la Oficina Nacional de Servicio Civil, en el año 1985, se la hace responsable de la modernización del sector público. Esta dependencia comienza a ofrecer una serie de seminarios y becas al exterior, con la finalidad de desarrollar un trabajo sistemático de concientización y cambio de mentalidad, tanto a nivel político como administrativo. Desde 1986 hasta 1990, este organismo editó una serie de publicaciones cuatrimestrales (*Revista de Administración Pública*) donde se documenta su labor. Es así que entre 1985 y 1989 se capacitaron 1400 funcionarios pertenecientes a la Alta Burocracia. En los cursos de administradores superiores (con el apoyo de la Fundación Hans Seidel) participaron 800 funcionarios y 44 lo hicieron en los cursos de Altos Ejecutivos (con la asesoría de la ENA de Francia).

Asimismo, se buscó racionalizar el número de funcionarios públicos. Una vez restituidos los funcionarios destituidos por la Dictadura (unos 11000), se reformó 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 irracional (desde el punto de vista de la productividad administrativa) del empleo público como amortiguador del impacto del desempleo (tal como se lo señalaba en los diagnósticos que hemos mencionado). 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. (Ver Tabla No. 7)

Tabla No. 7

Evolución del número de cargos públicos

1985 - 1995

| Organo | 1985 | 1989 | 1993 | 1995 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|
| P. Legislativo | 791 | 1283 | 1835 | 1782 |
| P. Ejecutivo | 106660 | 107285 | 104688 | 101862 |
| Org. Del Art. 220 | 64336 | 64347 | 86264 | 78670 |
| Ent. Autónomos y Serv. Descentralizados | 55973 | 56055 | 43846 | 40285 |
| Gob. Departamentales | 34748 | 42033 | 37629 | 39112 |
| TOTAL | 262508 | 271003 | 274262 | 261711 |

Fuente: Tomado de ONSC (1999: 11)

En consonancia con las nuevas ideas que se empezaban a promover, tendientes a flexibilizar el antiguo sistema de gestión de recursos humanos en la administración pública, también se reformó el tradicional sistema de calificaciones y ascensos, conocido como de “antigüedad calificada”, bajando su incidencia desde un 50% al 20% en el Gobierno Central, y del 5% al 10% en las empresas públicas.

Durante esta primera etapa, también se realizaron algunas experiencias pilotos de desburocratización en las Intendencias del interior de la República, eliminando casi un millón de trámites burocráticos y medio millón de firmas anuales. La desburocratización, que aquí comienza a ser una estrategia que tendrá un espacio central en el programa de Reforma del Estado del gobierno siguiente (durante la administración Lacalle) se muestra en esta etapa inicia sólo de una manera tentativa.

En el campo de la modernización de las empresas públicas, si bien no se lanzaron grandes proyectos de privatización, se tiraron importantes líneas de transformación de la gestión de las mismas. El proceso de transformación de la gestión gerencial de UTE, que incluye privatizaciones periféricas y una importante flexibilización de sus normativas con el objetivo de

acercarse a una gestión típica de las empresas del sector privado, comenzó en este período y fue continuado y reforzado en el siguiente.

Tal como lo expresa Lanzaro (2000), el primer mandato de Sanguinetti estuvo signado por una cuota apreciable de parsimonia, en el que predominaron los elementos de restauración democrática, y las novedades se vieron atenuadas. Predominó la austeridad fiscal (incluso interponiendo vetos contra resoluciones parlamentarias) y la intención de normalizar las relaciones de distinto orden, entre ellas la puesta en marcha y modesta mejora de la eficiencia de una administración pública civil, más que los grandes debates parlamentarios y las grandes reestructuras de los corredores burocráticos. Esta moderación, a la que no escapó la Reforma de Estado, era necesaria para evitar cualquier polarización política que significara una recaída en el autoritarismo. Este pragmatismo que contribuyó a reforzar al gobierno de partidos, no fue sólo atribuible al partido de gobierno, el Partido Colorado, sino también al Partido Nacional y a la izquierda, el Frente Amplio, quienes jugaron un papel destacable en este proceso de integración.

Sin embargo, aún en estas condiciones, y conservando ciertos márgenes de protección impositiva y de tutelas sociales, se avanzó no sólo en el campo de la modernización administrativa del que venimos hablando, sino también en el campo de la reconversión económica y la reorientación al mercado.

Aún así, no será este primer gobierno de Sanguinetti el que radicalizará su discurso cuestionando la intervención pública y realzando las bondades del mercado, sino que habrá que esperar a la administración siguiente, la de Lacalle, para que este discurso, típico de los ochenta, se haga oficial en el Uruguay. De cualquier manera, tal como lo habíamos apuntado a principios de los noventa, el cambio de paradigma que se venía registrando en la Administración Pública, con una fuerte crítica a la racionalidad burocrático-weberiana, aún sin significar grandes transformaciones organizacionales, se empieza a hacer sentir en el campo de la modernización administrativa en el Uruguay de finales de los años 80 (Ramos 1993).

A partir de 1989 se advierte una cierta aceleración en el ritmo de la Reforma de Estado, debido al impulso de los partidarios de una liberalización más neta 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 acompasaba 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).

Es así que el segundo gobierno a partir de la reinstauración democrática (1990-1995), bajo la administración del Partido Nacional, encabezado por el Dr. Lacalle, encara con mayor radicalidad la Reforma del Estado, centrándola en la privatización de las empresas públicas. A tales efectos, se elaboró la llamada “Ley de Empresas Públicas” sancionada a finales de 1991. Sin embargo, las normas claves del proyecto privatizador fueron anuladas por un referendun realizado al año siguiente, con lo cual se bloqueó la tentativa de reducir el tamaño del Estado vía la privatización de las empresas públicas. El referendun significó una derrota significativa para las aspiraciones reformistas radicales de Lacalle, ya que la Ley fue derogada por una mayoría aplastante (70%), formada por una coalición ciudadana contraria a las privatizaciones de las empresas públicas. Con esto quedó en claro la dificultad de promover una reforma radical en una sociedad, con una cultura estatista que proviene del batllismo de principios de siglo, y que no estaba dispuesta a dar un salto de tal magnitud.

A pesar de esto, el gobierno de Lacalle consiguió hacer algunas reformas –no poco significativas, aunque menos publicitadas y controversiales- en el sentido de reducir el tamaño del Estado y desburocratizar su gestión, como ser: la apertura del mercado de las telecomunicaciones móviles; la concesión a empresas privadas de importantes servicios en la Administración de Puertos; la privatización de la Compañía del Gas; la desmonopolización del mercado de seguros; modificaciones normativas tendientes a flexibilizar y simplificar el sistema de compras del Estado y de trámites administrativos.

El vocablo desburocratización, pasó a ser en el gobierno de Lacalle el caballo de batalla de la reforma administrativa. En el mismo año en el que el nuevo gobierno asume (1990), se crea la PRONADE, cuya coordinación y ejecución correspondió a la Secretaría de Presidencia de la República, y cuyo director fue el Cr. Alberto Sayagués (un ferviente partidario de la transformación gerencial de tipo empresarial en la administración pública). Según Sayagués (1991), la desburocratización es más que una simple racionalización y simplificación administrativa, siendo ante todo un cambio cultural, destinado a modificar la cultura organizacional de la burocracia. Este cambio cultural que se promovía, estaba en consonancia con las transformaciones derivadas del *culture management* y su crítica al ritualismo y el centralismo de la administración pública tradicional y sus patologías burocráticas. En el centro de la atención, se pone al cliente del servicio, y se estimula una cultura de responsabilidad del administrador frente al administrado y a los superiores de su organización (TOCAF 1991).

En consonancia con esta nueva orientación, es que se promueve la mencionada simplificación del sistema de compras del Estado, y se recopilan las normas referidas al mismo (las que tenían innumerables enmiendas y había que rastrear en innumerables textos legales) en un texto ordenado (“Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera del Estado –TOCAF-), y se dicta el Decreto 500/91 sobre el Nuevo Procedimiento Administrativo, que rige para toda la Administración Central, incorporando estos principios de desburocratización para mejorar la eficiencia de las actuaciones administrativas (Ramos 1993).

Al mismo tiempo, la imposibilidad de llevar a cabo la privatización de las principales empresas públicas, tuvo como consecuencia que el gobierno de Lacalle se abocara a la modernización y

reforma empresarial de las mismas. 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. En la medida en que se están produciendo fuertes modificaciones en la sistema político uruguayo, donde lo que está en discusión son la líneas divisorias y las vinculaciones entre el Estado y la sociedad civil, cabe esperar que también quede afectado el marco ideológico del SEP. Es así, que con la intención de promover un espíritu más empresarial en las mismas, el gobierno de Lacalle propuso una serie 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 muchas privatizaciones periféricas en las mismas, fundamentalmente en estas empresas, pero también en el Gobierno Central (política que se ira radicalizando y tendrá carácter compulsivo a partir del período siguiente de gobierno) (Ramos 1993).

Por medio de estas reformas parciales y por medio de incentivos al retiro voluntario de funcionarios de toda la Administración Pública, se produjo una importante reducción del personal del Estado de aproximadamente unos 10.000 funcionarios, siendo en su mayoría del sector de empresas públicas. (Ver cuadro 7).

Junto a estas reformas, corresponde anotar resultados efectivos en materia de disciplina fiscal²⁰³ y control de las variables financieras, la apertura económica, la animación del comercio exterior y la participación del Uruguay en el MERCOSUR, los que constituyen un ruta de continuidad con iniciativas lanzadas por el gobierno anterior.

Cabe puntualizar, que la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC), la que encabezada por Correa Freitas (hombre de confianza de Sanguinetti) había jugado un rol preponderante en la

primera administración del período pos-dictatorial (sobre todo en lo que hace a racionalización y modernización de la administración pública –aunque, como hemos afirmado, a través de reformas gradualistas-), en este período de gobierno, pasa a ocupar un lugar secundario, comparado con el apoyo político y la centralidad que pasa a tener la PRONADE. La ONSC, a pesar de que su Director, es un cargo político que queda a disposición del Presidente de la República (cosa que permitió su traspaso desde manos coloradas a manos blancas en el período de Lacalle), ira perdiendo la atención de los equipos de gobierno (incluyendo, la presente administración colorada de Jorge Batlle), ya que éstos buscarán sus apoyos a nivel de asesoría e implementación de las reformas administrativas, en otras oficinas técnicas centrales.

Tal es el caso del CEPRE en la reforma de la Administración Central durante la segunda presidencia de Sanguinetti²⁰⁴. La ONSC ira quedando relegada casi exclusivamente a tareas de producción de información estadística sobre el empleo público, difusión de las iniciativas de reforma (a través de la Revista de Administración Pública, que retoma sus actividades luego de que se había dejado de publicar en el gobierno de Lacalle), y dictado de cursos de capacitación de los empleados públicos (con el apoyo de la ENA de Francia). Esto es quizás producto del vuelco cada vez más economicista –aunque gradualista al mismo tiempo- que va tomando la Reforma de Estado en el Uruguay, y que hace que los equipos de gobierno pierdan interés en la ONSC, a la que ven como un reducto de las viejas tradiciones burocráticas y administrativas en el Uruguay (a pesar de que supuestamente estaría desarrollando una labor de promoción de una cultura más gerencial en los administradores públicos).

En el año 1995, Sanguinetti (electo por segunda vez Presidente de la República), quien en las elecciones había conseguido una ventaja pequeña, comienza su presidencia 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 los que se

203 El presupuesto del Gobierno Central (Administración Central y organismos del Art. 220) como porcentaje del PBI, pasó de 21,66% en 1989 a 19,22% en 1994, como consecuencia del ajuste fiscal realizado por el gobierno blanco.

204 Como veremos más adelante, al entrar en el análisis de la reforma de la Administración Central durante la segunda presidencia de Sanguinetti, más allá de que en la dirección del CEPRE estará incluido el Director de la ONSC (que volverá a ser Correa Freitas), no será esta oficina, sino el Director de la OPP, el Ministro de Economía y Finanzas y la misma Secretaría técnica del CEPRE (dirigida por Eduardo Cobas y ubicada en la OPP), los que llevarán la voz cantante.

habían realizado acuerdos 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- (Mancebo 1991)).

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

Bajo el techo de este acuerdo (donde la izquierda -el Frente Amplio-, en primera instancia, estaría quedando como invitado de piedra), comienza la implementación de una agenda de reformas ambiciosa, que profundiza algunas transformaciones que se habían iniciado en los ciclos anteriores, y avanzando en otras, cuyo tratamiento se demoró o fue "bloqueado. La coalición de gobierno fue entonces, al mismo tiempo, una coalición de reforma; acelerando el curso de la modernización del país, pero dentro de un programa de reformas pactadas y que no dejan de ser gradualistas –en sus tiempos y en sus grados-, en concordancia con el estilo pluralista del país.

Este pluralismo se hace aún más evidente, si se tiene en cuenta la participación de los sectores más moderados del Frente Amplio, en algunos tramos de elaboración parlamentaria de los programas de reforma. Este apoyo tiene que ver con la misma moderación de las propuestas de reforma (a pesar de que encaran cuestiones institucionales gordas), que distan mucho de las políticas de shock y de las recetas neo-liberales crudas que circulaban en la región, y venían siendo alentadas por los organismos financieros internacionales.

Si se piensa en la reforma educativa, por ejemplo, el formato de la misma, además de ser progresista (más allá de las resistencias que la estrategia de corte estilo autoritario que su gestor, Germán Rama, despertó a nivel sindical), no fue radical, en el sentido de que no se planteó descentralizar la gestión de la enseñanza primaria y secundaria, con el fin de incorporar técnicas de mercado y de gestión empresarial (tipo NPM).

La reforma de la Seguridad Social (una vaca sagrada en el país, y un tema que venía estando pendiente desde hace décadas, ya que el viejo sistema ya no era sostenible para la economía nacional), si bien fue un peldaño grande de transformación en el formato institucional del país, adoptó sin embargo, un contenido mixto (descartando opciones privatistas radicales a la chilena), en donde los organismos públicos (Banco de Previsión Social, AFAP Banco República), siguen siendo una pieza clave del sistema.

Pero quizás donde sí no deja de sorprender la participación del Frente Amplio en las negociaciones del paquete de reformas, es en la materia reforma Constitucional, debido a lo provocativo de la misma, ya que se la estaba constituyendo como principal mecanismo para impedir el acceso del Frente Amplio al gobierno, en las próximas elecciones. Esta reforma, fue aprobada por el Parlamento en 1996, y ratificada mediante plebiscito en diciembre de ese mismo año. Explicando las razones que estaban atrás de la reforma, Lanzaro afirma:

“La reforma es una pieza determinante de la coalición y fue impulsada firmemente por sus socios, en vista del saldo terciado de los comicios de 1994 y la ruptura evidente del bipartidismo, ante las expectativas que genera el crecimiento electoral de la izquierda. A corto plazo, el designio fue precisamente el de dificultar el acceso del Frente Amplio al gobierno. O en todo caso, el de hacerlo pasar por una barrera de exigencia más alta - sobre la base de un consenso extenso - mediante un régimen "mixto", de elección presidencial por mayoría absoluta, con segunda vuelta, que preservara a su vez, en la primera vuelta, la presencia y la representación proporcional del arco de partidos”.

(Lanzaro 2000, p.156)

Es posible que los sectores moderados del Frente Amplio hayan tenido en cuenta la posibilidad de evitar, en el clásico formato de una presidencia a simple pluralidad, la posibilidad de llegar a ser un gobierno de minoría.

Aquí no podemos detenernos en el complejo y apasionante análisis de las implicaciones que esta reforma tiene para el andamiaje del sistema de partidos y de gobierno en el Uruguay. De cualquier manera, consideramos necesario anotar que representa una interesante transformación de los estilos tradicionales de gobierno en el Uruguay, con implicaciones que pueden llegar a

estar debilitando el clásico pluralismo del sistema presidencial uruguayo. Una de las razones que justifican esta afirmación, es que la reforma Constitucional, más allá de pronunciar el formato presidencialista²⁰⁵, promueve una cierta rigidez –en comparación con el formato anterior- en los comportamientos parlamentarios de los partidos políticos y las fracciones de partido ajenas a la fracción del Presidente²⁰⁶.

La reforma Constitucional también dejó su huella en los lineamientos de políticas de descentralización a nivel Departamental. Sin embargo, estas políticas de descentralización, que abren la posibilidad de celebrar contratos (horizontales, verticales, triangulares), mediante convenios de las Intendencias entre sí y con los organismos centrales del gobierno, para desarrollar actividades municipales o regionales, se celebran en el marco de un formato centralizado de elaboración de programas de desarrollo y presupuestarios Departamentales. Este tipo de actividades se realizará a nivel de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (oficina con rango Ministerial, dependiente del Poder Ejecutivo y ubicada en el edificio Presidencial), pero con una participación más sistemática de las Intendencias, representadas por el Congreso de Intendentes (que queda reconocido constitucionalmente) y la Comisión Sectorial (que se crea con estos fines).

La reforma de la Administración Central, otra de las reformas institucionales propuestas por esta coalición de gobierno, y que es nuestro objeto de estudio en este trabajo, es hija de este contexto y por lo tanto, no escapa a las características que venimos atribuyendo a las otras reformas. Por

205 Aunque esta vez, no tanto a través de prerrogativas jurídicas (como en la Constitución del 66), sino construyendo ecuaciones mayoritarias que evitan el acceso de la minoría mayor, y personalizan la elección presidencial.

206 Debido a un artículo introducido en la nueva Constitución (el art. 175), el Presidente, si considera que su Gabinete no tiene suficiente apoyo parlamentario, puede destituir a uno o más de sus Ministros. Si así lo hiciere, puede remover también a los Directores de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, con el objetivo de (una vez recompuesto el nuevo paisaje de coalición), hacer nuevos nombramientos. Esto estaría modificando el tradicional mecanismo de co-participación uruguayo (el que tenía la virtud de evitar los juegos de suma cero (Lanzaro 2000)). Esto es así ya que, si bien sigue en pie la disposición de que la designación de estas jerarquías sigue supeditada a la veña del Senado (3/5 de la Cámara), y por lo tanto, a la concurrencia de otro partido, con lo que queda abierta la alternativa de la coparticipación, esta coparticipación pasa a estar condicionada, ya que la participación de la oposición en estos puestos de gobierno, quedaría supeditada a su entrada en la coalición de gobierno. Para el socio menor de la coalición, esto significa –en parte- desdibujar sus matices de diferencia con el socio mayor (ya que si rompe la coalición, no puede seguir manteniendo sus representantes en esas instituciones de gobierno), y para el partido opositor –el Frente Amplio-, significa quedar afuera de los acuerdos de co-participación.

un lado, en sus propuestas aparece como una reforma significativa, en el sentido de reestructura institucional (ataca la Administración Central y no sólo a las empresas públicas –como se lo venía haciendo-, propone por primera vez el retiro “involuntario” de funcionarios públicos presupuestados, reduce las estructuras Ministeriales a sus actividades sustantivas, implementa un sistema presupuestario de evaluación por resultados). Esta posibilidad de ser una reestructura institucional mayor, se abre justamente a partir de este contexto de gobierno de coalición, que se perfila como coalición de reforma (con compromisos programáticos fuertes en tal sentido). Por otro lado, al igual que las otras reformas impulsadas por esta coalición de gobierno, es una reforma al mismo tiempo gradualista y con las particularidades que le imprime la cultura política uruguaya.

En ese sentido, aunque la reforma de la Administración Central sea un producto de la época, y por lo tanto, con una impronta que claramente se inscribe en el nuevo paradigma de gerencia para el sector público (NPM), no llega a adquirir la radicalidad que muchos hubiesen deseado. Para citar algún ejemplo de ello, ni se modifica el Estatuto Central del Funcionario Público, a fin de levantar la inamovilidad de los funcionarios de carrera amparados en él, ni se concreta definitivamente la separación entre proveedor y comprador de servicios públicos, al interior de las estructuras Ministeriales (mediante contratos más o menos formales entre los políticos responsables de los servicios y los gerentes a cargo de la provisión de esos servicios).

Panizza (2002) realiza un interesante análisis de las razones de este acotamiento en el grado de radicalidad de las aspiraciones de la reforma de la Administración Central, que ayuda a comprender los porqué de la misma, y que completa y sistematiza ordenadamente aquellos factores político institucionales del Uruguay, que hemos venido trabajando desde una perspectiva histórica hasta aquí. Según el autor, la moderación en las propuestas de reforma de Estado, tienen que ver con los límites impuestos por las fronteras discursivas del imaginario hegemónico en el Uruguay, así como por los límites impuestos por las instituciones políticas y sociales vigentes al tiempo de su aprobación.

Mientras que para el batllismo tradicional, el Uruguay, ante la necesidad imperiosa de afrontar los cambios radicales que enfrentaba el mundo y la región, debía ponerse a la vanguardia de los

mismos, marcando así la excepcionalidad del país como un Estado Social de avanzada, en la versión del neo-batllismo de los noventa, esta excepcionalidad estará dada por su resistencia a que el Estado abandone la legitimidad que otros estados de la región han perdido totalmente. Se reconoce así las presiones a favor de la reforma de Estado, pero se evitan las recetas neo-liberales que patrocinan el “desmantelamiento” del Estado.

En ese sentido, puede decirse que se está ante un proceso de adopción y adaptación de ideas por parte de los partidos políticos, en este caso, del Partido Colorado y más ampliamente de la coalición de gobierno que impulsa la reforma. Esta idea ha sido muy bien trabajada por Garcé en su libro sobre el legado de la CIDE, y la adaptación que cada partido y más en particular, cada fracción de partido hizo al adoptar las ideas desarrollistas de la década de los sesenta (Garcé 2002)²⁰⁷.

En cuanto a los límites impuestos por las instituciones políticas y sociales, Panizza enumera a 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 la relación entre técnicos y políticos al interior del Estado.

Los rasgos del presidencialismo uruguayo, tal como los hemos venido discutiendo, son destacados por Panizza como un freno a las aspiraciones de by pass parlamentario, típicas de otros presidencialismos de la región, ya que el Ejecutivo 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 al proceso político y aumento el número de “*veto-points*” en el proceso de formulación de políticas (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

207 A su vez, esta idea es deudora de las reflexiones de Arturo Ardao (1987) acerca de la inteligencia latinoamericana.

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. Esta amenaza potencial hace que el gobierno formule proyectos de Ley, no sólo pensando en maximizar las posibilidades de aprobación parlamentaria, sino también en minimizar la disposición de la oposición de llamar a un referéndum para su derogación.

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), también estaría afectando el tipo de reforma, ya que se incrementa el potencial de veto para ciertas decisiones políticas, así como la fragmentación de la maquinaria de Estado. Esto, como veremos más adelante, no sólo es un elemento a considerar al analizar el tipo de diseño de reforma que se plantea, sino también la forma de implementación de la reforma. Veremos que la reforma estudiada, no fue implementada de manera uniforme, centralizada y con un estricto control desde la cúpula de gobierno, sino respetando –dentro de ciertos límites- los feudos montados alrededor de los jefes de las Unidades Ejecutoras de la Administración Central.

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 fundamentales²⁰⁸.

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 a 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 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 análisis suelen aparecer otras dimensiones del problema. Es así, que una de las cuestiones que más nos han llamado la atención en nuestra investigación, es la divergencia entre lo que la reforma dice proponerse, y lo que efectivamente realiza.

A continuación, previo a entrar en el análisis mismo del proceso de reforma de la Administración Central en este segundo gobierno de Sanguinetti, consideramos conveniente realizar una completa descripción del sector público en el Uruguay, con sus organismos principales y sus características centrales, tal como estaba conformado en el año 1995, es decir, previo a la reforma en cuestión. Ello nos ayudará a comprender las particularidades mismas del proceso de reforma estudiado, así como el análisis de sus implicaciones políticas y jurídicas, que más adelante realizaremos.

208 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.

4. La Administración Pública uruguaya al inicio de la reforma (año 1995).

El propósito de este apartado es ofrecer una síntesis de cómo estaba constituida la estructura organizativa del sector público uruguayo previo a la reforma administrativa (que es una Reforma de Estado, ya que no sólo implica transformaciones internas de la maquinaria administrativa, sino también en las fronteras entre lo público y lo privado) que comienza con la Ley de Presupuesto de 1996.

La descripción de las estructuras organizativas es importante para comprender, por un lado, la trascendencia que aparejan los cambios que se vienen proponiendo para ellas. Pero al mismo tiempo, es importante tener en cuenta también, las limitantes que esas mismas estructuras imponen a las reformas, y a la idea de que el cambio de estructuras, automáticamente produce los cambios buscados en la naturaleza del comportamiento administrativo.

Como Aucoin (1998) acertadamente sostiene, las reorganizaciones de la estructura organizativa de gobierno siempre han ocupado un lugar destacado en los esfuerzos de los gobiernos por responder a las exigencias de su tarea diaria. La prueba está en la avalancha de reorganizaciones administrativas que se vienen registrando en los últimos 15 años alrededor del mundo.

Ahora bien, tal como lo afirman March y Olsen (1984), desarrollando una corriente normativa dentro del Institucionalismo, muchos de estos esfuerzos de reestructura son sólo simbólicos y superficiales (yendo de estructuras centralizadas a descentralizadas, para volver a centralizar más adelante, por ejemplo). Olvidan o aprenden demasiado tarde, que las estructuras institucionales no son meros arreglos instrumentales que pueden cambiarse fácilmente, sino que son estructuras con poderes atrincherados y con mucha influencia. Los formatos institucionales y los individuos socializados en ellos, se influyen mutuamente, y por lo tanto, el cambio de estructuras, si bien es importante y condiciona el

comportamiento de sus integrantes, no produce automáticamente los cambios culturales que se buscan, sino que ello es una tarea compleja. Tanto el normativismo de March y Olsen, como la escuela histórica del Institucionalismo, con sus hipótesis basadas en el *path dependency*, resaltan la complejidad del cambio.

Con más razón entonces, si estamos de acuerdo en que las estructuras institucionales -aunque influenciadas por los actores- deben ser tenidas en cuenta para explicar el rumbo que toman las reformas, cuando se analiza un sistema de administración pública en particular, y los cambios que viene operando (por ejemplo, la tendencia a descentralizar sus estructuras de gobierno, según los supuestos con que viene operando el NPM), conviene manejar entonces, un concepto amplio y no vulgar de “estructura y organización del gobierno” (Guy Peters 1988). En ese sentido, debería incluirse en una descripción, no sólo la división de las oficinas Ministeriales y las estructuras internas de los Ministerios, sino también, información adicional acerca de la estructura del sistema de gobierno, incluyendo las relaciones, división de poderes, y responsabilidades del Gobierno Central y de los Gobiernos subnacionales. Asimismo, se debe brindar información sobre cómo el gobierno organiza su trabajo y en la medida en que cuerpos no Ministeriales, corporaciones públicas, y organizaciones para-gubernamentales, son usadas para implementar las políticas públicas. Dichos arreglos afectan la forma en que las organizaciones de gobierno interactúan entre sí, con los grupos de interés de la sociedad, y con los ciudadanos.

A su vez, esta estructura puede ser estudiada a partir de diversas dimensiones, tales como:

- a) la extensión del gobierno, ya que es uno de los tópicos más comunes en las corrientes reformas de Estado. El problema con esta dimensión, es que no es fácil medir el verdadero tamaño del aparato de gobierno. Más allá de la falta de unicidad en cuestiones metodológicas a la hora de realizar estudios comparativos acerca del tamaño del sector público (en lo que hace a mediciones de empleo y de gasto público²⁰⁹, así como en lo que hace a la intensidad y alcance de la actividad regulatoria), existen una

209 En este punto, y en América Latina en particular, es muy necesario avanzar rápidamente si se quiere poder hacer comparaciones útiles, ya que en la actualidad la base de datos que está a disposición de los investigadores (la más conocida es la del SIARE, que pertenece al CLAD), es muy rudimentaria. De otra manera, la discusión acerca del excesivo tamaño del Estado seguirá siendo una cuestión de ideologías.

multiplicidad de organizaciones y actividades públicas, que se desarrollan en las fronteras del gobierno, no siendo del todo clara la división entre lo público y lo casi público, o lo privado, o lo que es parte de una estructura Ministerial o no lo es;

- b) centralización. Esta dimensión también presenta sus complejidades, que escapan a una simple división hecha a partir de las formas constitucionales unitarias vs. federales. Suecia, sin tener ser un Estado federal, tiene importantes márgenes de descentralización, incluyendo el fiscal, y Gran Bretaña, siendo unitaria, tiene importantes márgenes de descentralización administrativa hacia unidades de gobierno subnacionales, aunque no la descentralización fiscal de Suecia. La centralización también tiene que ver con la capacidad que el centro de gobierno tiene para dirigir jerárquicamente a cierto tipo de organizaciones como los *quangos* (situados en las fronteras del gobierno), las corporaciones públicas, o los servicios públicos contratados²¹⁰. Asimismo, también debe ser tenida en cuenta la capacidad de las estructuras Ministeriales centrales, para dirigir sus políticas, ya que la existencia de estructuras sub-Ministeriales (como las agencias suecas, o las *Next Steps* en Gran Bretaña) , pueden significar fuertes limitaciones a esta capacidad.

La reforma administrativa que hemos investigado en el Uruguay, viene teniendo implicaciones importantes sobre los arreglos institucionales de la maquinaria de gobierno. Quizás la consecuencia general más significativa que se ha producido con reforma de la Administración Central, sea una fuerte concentración funcional del aparato estatal, con el consiguiente traspaso de funciones empresas de mercado, organizaciones del tercer sector, y organizaciones públicas dotadas de mayor autonomía de gestión. Como es lógico esperar, esto tiene sus implicancias sobre la capacidad estatal para coordinar sus políticas públicas. Para evaluar este fenómeno de descentralización administrativa, típico de las estrategias de NPM, es necesario conocer de dónde se partió, y es por esta razón que comenzaremos analizando el la segunda de las dimensiones mencionadas anteriormente (la centralización).

210 Como veremos en el caso uruguayo, esta consideración es muy importante ya que tiene que ver con la capacidad de governance y problemas de accountability que se presentan.

Luego iremos haciendo mención también, a la primera dimensión (el tamaño), brindando datos acerca del empleo público y el gasto público. En el transcurso de nuestro análisis de la reforma, iremos viendo que analizar los efectos de la reforma sobre el tamaño del Estado, no es una tarea nada sencilla, ya que a pesar de que el gobierno “parece” reducirse (a través de las estrategias de *contracting-out*, disminución de Unidades Ejecutoras en las Ministerios, y disminución del empleo público), el gasto público se mantiene bastante estable, y muchas de las personas que ya no pertenecen formalmente a la administración pública, siguen trabajando –aunque con otro formato jurídico- en la provisión de servicios o en tareas por encargo del gobierno²¹¹.

Casi medio siglo antes de que se vislumbrara una transformación de las estructuras de gobierno como la presente, la máxima autoridad académica uruguaya en materia de Derecho Administrativo, Enrique Sayagués Laso, solía afirmar que el Estado uruguayo, a pesar de ser un Estado unitario, se caracterizaba por tener una fuerte descentralización administrativa, en el sentido de la relación de autonomía que distintas organizaciones públicas tienen con respecto a la Administración Central (entres autónomos y servicios descentralizados, gobiernos departamentales, personas públicas no estatales, etc.) (Sayagues Laso 1998).

Esta descentralización administrativa no debe ser confundida con la descentralización de competencias jurídicas y funciones que puede tener otros Estados, en los que las administraciones regionales y locales tienen a su cargo la mayoría de los servicios de bienestar (educación primaria y secundaria, guarderías infantiles, servicios de atención a la vejez, vivienda, etc.), como lo es el caso sueco. En ese país, los gobiernos locales tienen inclusive garantizado constitucionalmente el derecho a cumplir con estas funciones –entre los que está el derecho a recavar impuestos a tales fines-²¹². En cambio, en el Uruguay, las autonomías locales reservadas constitucionalmente a los Gobiernos Departamentales, no

211 El mismo fenómeno es anotado por Light (1999), investigador de la Brookings Institution, con respecto al verdadero tamaño de gobierno federal en los Estados Unidos. El fenómeno recibe el apelativo de “shadow government”.

212 Sobre la estructura y presentes cambios en la política presupuestaria de las comunas suecas, ver: Bokenstrand 2000.

incluyen a la mayoría de los servicios sociales correspondientes a un Estado de Bienestar moderno. En ese sentido, el Estado uruguayo es un Estado centralizado.

Sin embargo, como veremos, dentro de esa centralización, existe un cierto margen de descentralización administrativa, en el sentido anotado por Sayagués Laso. Más allá de las diecinueve administraciones comunales autónomas, la mayoría de los catalogados por nuestra normativa en Derecho Público, como servicios públicos (es decir, aquellos que el Estado debe garantizar a todos sus habitantes, más allá de la situación económica del ciudadano que lo recibe, pero que no se cuentan entre las clásicas actividades esenciales del Estado –Justicia, Defensa, Policía, Economía, Relaciones Exteriores-, ni entre las funciones típicamente regulativas, o industriales y comerciales), observan grados importantes de descentralización administrativa (aunque no territorial) en su organización. Así es que tenemos a la enseñanza (en todas sus ramas), la Salud Pública (a pesar de que, como la enseñanza, tenga una cabeza Ministerial), la atención al Menor, la Seguridad Social, o la vivienda (clásicamente con el Banco Hipotecario, a pesar de que a principios de los noventa se creó un Ministerio de Vivienda).

Para las actividades comerciales e industriales, también se observa un grado fuerte de descentralización administrativa tradicional en el Uruguay. Es así que el Estado uruguayo ha tenido en régimen descentralizado (con carácter de corporación en los casos en que la Constitución no lo ha prohibido), a los bancos estatales y a las empresas de seguros (como banco), energía, agua, teléfonos, aeronavegación, puertos, ferrocarriles, industria pesquera (antes de que se privatizara), etc.

Por último, como es lógico suponer en un pleno Estado de Derecho (con tradición continental) como el uruguayo, también existen fuertes grados de descentralización administrativa para organismos públicos tales como el Poder Judicial, la Corte Electoral, los Tribunales que entienden en lo contencioso-administrativo y el Tribunal de Cuentas. Los controles a que están sujetos estos organismos, y las disposiciones que regulan sus actuaciones son distintos a los anteriores, debido al peso constitucional que tienen los mismos.

De cualquier manera, los organismos descentralizados a que hemos estado haciendo referencia (salvo los servicios descentralizados de Salud), a pesar de moverse en la órbita de alguno de los Ministerios del Ejecutivo, no están sujetos a una jerarquía Ministerial directa, y por lo tanto, no tienen los mismos controles y gozan de una autonomía más amplia que los que están situados al interior del Ministerio.

A esta pauta tradicional de descentralización administrativa, la reforma estaría agregando nuevos casos, a los que habría que sumar una marcada acentuación de la pauta de traspaso de funciones a la sociedad civil y al mercado. Esto, estaría arrojando una pauta mucho más fragmentada de gobierno que la que ya existía en el país, y cuyas consecuencias se irán viendo con el correr del tiempo.

4.1. Estructura organizativa de la administración pública en 1995²¹³

4.1.1. La Administración Central

Los órganos fundamentales del Estado uruguayo, creados expresamente por la Constitución, son: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, el Tribunal de lo contencioso-administrativo, el Tribunal de Cuentas y la Corte Electoral. Estos órganos constituyen la Administración Central en sentido amplio (Correa Freitas y Vázquez 1998).

Los tres Poderes son órganos complejos, es decir, están integrados por otros órganos expresamente previstos en la Constitución. El Poder Legislativo está integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Asamblea General y la Comisión Permanente. El Poder Ejecutivo está constituido por el Presidente y su Ministros. El Poder Judicial está integrado por la Suprema Corte de Justicia y los demás órganos jurisdiccionales que prevé la Constitución.

213 No se pretende hacer una descripción exhaustiva de la misma. Por otra parte, el análisis se centrará en la Administración Central, más que en los otros ámbitos del Estado.

La Administración Central es el Poder Ejecutivo, el que además del Presidente de la República, está compuesto por doce Ministerios: Defensa, Interior, Economía y Finanzas, Relaciones Exteriores, Agricultura y Pesca, Industria y Energía, Turismo, Transporte y Obras Públicas, Educación y Cultura, Salud Pública, Trabajo y Seguridad Social, y Vivienda, Organización Territorial y Medio Ambiente²¹⁴. Dentro de la Presidencia de la República, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), es una Unidad Ejecutora con rango Ministerial.

El Presidente de la República ejerce el Poder Ejecutivo actuando con el Ministro o Ministros respectivos y con el Consejo de Ministros. En el Uruguay, el número de Ministerios, su denominación y sus atribuciones y competencias, es determinado por ley a iniciativa del Poder Ejecutivo, por lo que cualquier modificación en ese sentido, si bien queda librada a iniciativa del Presidente, debe ser también aprobada por Ley, lo que le pone límites a la autoridad Presidencial y le da cierta rigidez a la organización Ejecutiva. El Presidente nombra a los Ministros. La Constitución establece que los Ministros deben contar con apoyo parlamentario, aunque no así el nombramiento y el cese de los mismos, que se produce por resolución del Presidente.

En el Uruguay, existe el mecanismo de responsabilidad Ministerial frente al Parlamento, típico de los sistemas parlamentarios (aunque no sea éste el caso uruguayo). El Parlamento puede votar una moción de censura a uno, varios o a la totalidad de los Ministros, en cuyo caso deberán renunciar. Pero el Presidente puede observar el voto de desaprobación, en cuyo caso vuelve a la Asamblea General, y si ésta mantiene la desaprobación, el Presidente puede mantener a los Ministros censurados y disolver las Cámaras. En este caso se deberá convocar a elecciones parlamentarias en un plazo de dos meses (arts.147 y 148 de la Constitución).

Los Ministros son responsables individualmente ante los Decretos y órdenes que firman o expiden con el Presidente de la República, salvo cuando sea una resolución expresa del

²¹⁴ La actual administración de Jorge Batlle, añadió el Ministerio de Deportes.

Consejo de Ministros, en cuyo caso la responsabilidad será colectiva. Cada una de las Cámaras tiene la posibilidad de hacer venir a Sala a los Ministros para pedirles y recibir informes. Cada Ministro designa un Subsecretario, que es también un cargo político y que cesan junto con el Ministro.

La Presidencia y los Ministerios están organizados en Unidades Ejecutoras (UE), que son la unidad organizativa básica donde se desarrollan los programas del Presupuesto Nacional. Estas a su vez, están compuestas por sub-unidades llamadas Divisiones, éstas por Departamentos, y éstos por secciones.²¹⁵ La mayoría de los Directores de UE, son personal de particular confianza, es decir, nombrado políticamente por el Ministro, el que podrá exigir su renuncia cuando así lo decida. Estos funcionarios están en la categoría de “personal de confianza”. En cambio, los jefes de las Divisiones, Departamentos y Secciones Ministeriales, son funcionarios de carrera, o personal contratado asimilado a ésta²¹⁶.

El conjunto de estas unidades organizativas está en relación de subordinación jerárquica directa, y conforman un modelo organizativo de tipo burocrático- weberiano clásico por el cual todos los órganos y funcionarios de la línea jerárquica, hasta llegar a los últimos grados de la jerarquía, deben obedecer la voluntad del jefe, el que en último término es el Ministro y por encima de éste, el Presidente. Este es el típico caso de una administración centralizada.

Al mismo tiempo, existen dentro de los Ministerios unidades organizativas desconcentradas. La desconcentración es definida por Sayagués Laso, como un grado mínimo de descentralización en el cual a un órgano, que mantiene su condición de subordinado jerárquicamente se le confieren ciertos poderes de administración para que los ejerza a título de competencia propia, bajo determinado control del órgano superior (Sayagués Laso 1998). Sin embargo, la existencia de estas unidades desconcentradas no

215 Dentro de los Ministerios, fuera de la línea jerárquica principal, pero en relación de subordinación directa a los jefes del Ministerio o de la Unidad Ejecutora, están las Asesorías.

216 Sobre los mecanismos para acceder a estos puestos de jerarquía, nos extenderemos al abordar la carrera administrativa.

constituye una amenaza a la centralización administrativa Ministerial (tal como lo podría significar el desprendimiento de agencias semi-independientes que tuvieran a su cargo la tarea de provisión directa de los servicios que ofrece el Ministerio, tal como sucede en una administración descentralizada como la sueca, por ejemplo).

4.1.1.1. El personal de la Administración Central.

Además de los Directores de las UE, existen otros puestos que entran en la categoría de personal de confianza, como lo son el del Secretario Particular del Presidente, el Subdirector de la OPP y otros. Están fijados por Ley y son poco más de 100 (TOFUP²¹⁷) (en el total de la Administración Pública son más de 300) (Correa Freitas y Vázquez 1998). Hasta este nivel, los funcionarios son nombrados políticamente, pudiendo recaer sobre personas ajenas a la Administración Pública.

El resto de los puestos están ocupados por funcionarios públicos presupuestados, contratados -contratos de duración indefinida- y zafrales. Los primeros, que para el año 1995 eran poco más de la mitad del total de funcionarios de la Administración Central, son los funcionarios de carrera, es decir los que tienen los derechos y obligaciones establecidas en el Estatuto Legal Central. Junto a éstos, existen otras dos categorías de funcionarios que también ocupan puestos en la función pública, pero contratados, a saber: los mal llamados “contratados permanentes”²¹⁸, que en realidad son contratos de duración indefinida, y que representaban casi el 40% del total, y, en un número mucho más pequeño, los funcionarios zafrales, que son contrataciones expresamente autorizadas por la Ley, para la realización de trabajos específicos y por un período de tiempo determinado. Los funcionarios agrupados en estas tres categorías, son la gran masa del personal de la Administración Central.

217 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.

218 Sayagués Laso 1998; Correa Freitas y Vázquez 1998.

A su vez, los funcionarios públicos están divididos en escalafones según el tipo de funciones realizadas o según el título que posean (profesionales, administrativos, especialistas técnicos, etc.). Estos escalafones clasifican a los funcionarios presupuestados y al personal político y de particular confianza, pero también lo hacen 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, y strictu sensu, a la carrera administrativa sólo puede ingresarse por el grado más bajo. Sin embargo, el grado mínimo y máximo varía fuertemente según el escalafón, pero también dentro de un mismo escalafón varía según Ministerios y UE.

Existen también funcionarios contratados al amparo del régimen de Alta Especialización y Prioridad, cuyos puestos están fijados por Ley. Estos puestos están destinados a técnicos profesionales. Los contratos son de un año de duración, renovables cada año, no más allá del período de gobierno. Estos contratos están reservados a un número limitado de puestos (alrededor de 30). Finalmente existen empleados de la Administración Pública en otras categorías de personal (becarios, pasantes, arrendamientos de obra y otros contratados eventuales), que no revisten la calidad de funcionarios públicos.

4.1.1.2. La carrera administrativa

El artículo 60 de la Constitución es el que establece la carrera administrativa para los funcionarios presupuestados, los que son considerados como inamovibles. No están comprendidos por consiguiente, el personal político y de particular confianza y los de Alta Especialización. Tampoco lo están, los funcionarios zafrales y los contratados “permanentes”. Sin embargo, a estos últimos se les reconoce muchos de los derechos de la carrera administrativa, por vía de asimilación a la misma²¹⁹ (Correa Freitas y Vázquez 1998).

219 No tienen, por ejemplo, ni el derecho a la inamovilidad, ni tampoco el derecho a concursar por los cargos de la carrera administrativa.

Los derechos y deberes de la carrera en la Administración Central en sentido amplio, están establecidos por el Estatuto Legal Central²²⁰. Según este Estatuto, el ingreso a la función pública y los ascensos, se realizan por concurso en todos los casos, y sólo se puede concursar internamente en una UE o Inciso, lo que implica que no existe movilidad horizontal por medio de los procedimientos de carrera. Esto sólo es posible a través de los mecanismos de redistribución y pase en comisión.

La lectura de los textos legales da una imagen de que los mecanismos de ingreso y ascenso en la Administración Central uruguaya, se producen a través de procedimientos típicos de un sistema de carrera de corte weberiano. Sin embargo, la realidad es más compleja de lo que surge de los textos. Esto no significa que la carrera administrativa no exista. Para 1995 se observa un respeto bastante generalizado de los mecanismos formales de carrera administrativa. Sin embargo más allá de sus aspectos formales²²¹, existen una serie de factores que desvirtúan en parte su aplicación efectiva.

En primer lugar, no todos los funcionarios públicos son funcionarios de carrera, ya que junto a éstos existen los ya mencionados funcionarios contratados “permanentes”. En los hechos, sucede que los contratos son automáticamente renovados año a año, por lo que estos funcionarios tienen estabilidad en el puesto. Por la vía de nuevos contratos a puestos más altos -en función de las necesidades de la organización- se producen ascensos de estos funcionarios. Esto genera una carrera informal y paralela a la de los funcionarios de carrera.²²²

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

220 El primer estatuto del funcionario fue establecido en Uruguay por la Constitución de 1934. Este era único para todos los funcionarios públicos (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.

221 Esta situación de no cumplimiento efectivo de sistemas formalmente consistentes con los principios y reglas de la carrera administrativa es caracterizada en un estudio del Banco Mundial, bajo el concepto de “informalidad” (Banco Mundial 1998).

222 Sayagués Laso 1998

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 lo hora de proveer puestos. Al mismo tiempo, esto genera una situación en la que si bien la carrera administrativa no desaparece, se vacía -en parte- de realidad operativa. Los funcionarios continúan concursando de manera formal para ascender a los cargos, pero el cargo no va acompañado necesariamente del puesto y función correspondiente. La carrera administrativa se vuelve de alguna manera paralela y sin estricta relación con las responsabilidades y tareas concretas. Cargo y puesto no están necesariamente casados.

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

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

Estas partidas se agrupan en tres grandes categorías, que a su vez comportan diversas variedades de partidas (Stolovich y Mouerelle 1995)²²³. Estas son, por un lado, las remuneraciones comunes a todos los funcionarios, las que han ido perdiendo importancia en el total de las retribuciones²²⁴; y por el otro lado, una diversidad de partidas que se expresan en compensaciones presupuestales²²⁵ y extra-presupuestales²²⁶, que se distribuyen con una gran diversidad de criterios, y que producen grandes diferencias de niveles salariales. Ello, tanto a nivel horizontal, es decir, si nos referimos a las comparaciones que refieren a las diferencias que existen entre los funcionarios de los diversos Ministerios entre sí, o de diferentes UE dentro de un mismo Ministerio (diferencias que son aún mayores que las que existen entre los Ministerios)²²⁷; como vertical, es decir, si comparamos las diversas situaciones generadas, no por estar asignado a uno u otro organismo, sino por la situación derivada de su carrera funcional²²⁸.

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 (Sánchez 1995; Stolovich y Mouerelle 1995). Esto, por un lado, aumenta

223 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).

224 El salario básico representa aproximadamente 1/3 de los ingresos promedio de los organismos de la Administración Central.

225 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).

226 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 de salarios más altos, que en la de los estratos inferiores. 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).

227 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).

228 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.

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 Mourelle 1995)²²⁹. Por otra parte, esto mismo genera dificultades de control financiero-contable por parte de las correspondientes autoridades centrales de control. La Contaduría General de la Nación, no sabe exactamente cómo son pagadas a cada funcionario estas compensaciones (Stolovich y Mourelle 1995)²³⁰.

Las disfuncionalidades del régimen salarial en la Administración Central, se expresan también, y de manera muy sustantiva, si tomamos como parámetro de comparación el promedio de los salarios de la AC, con los de otros sub-sectores del Estado. La AC está debajo del promedio general, mientras que los Bancos públicos y las empresas públicas están muy por encima de éste (Stolovich y Mourelle 1995)²³¹.

Si se compara ahora, no los promedios, sino la evolución del salario de la Administración Central, con respecto al salario de las empresas públicas y Municipios, se observaba una tendencia muy preocupante. Tal como se desprende de la lectura de la Tabla No. 8, mientras que en 1995 el salario de la AC, estaba prácticamente estancado desde 1990, para las empresas públicas y para los Municipios se observaba una fuerte evolución positiva (Olezker 2001). Según Olezker, los factores que influían sobre este comportamiento, eran la falta de convenios colectivos entre los trabajadores y la administración en el ámbito de la AC (cosa que no ocurre en empresas y Municipios) y los procesos de mejora sustantiva del salario de la Intendencia Municipal de Montevideo.

229 Stolovich y Mourelle 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 tenida en cuenta en la reforma.

230 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.

231 Tal como ocurre para la AC, al interior de los distintos sectores del Estado, las diferencias salariales promedio, ocultan realidades muy disímiles entre los distintos organismos.

Tabla No. 8

Evolución del salario público 1989 - 1999

(Indice 1999=100)

| Año | Adm. Central | Empresas Públicas | Municipios |
|--------|--------------|----------------------|------------|
| Dic-89 | 100 | 100 | 100 |
| Dic-90 | 73,76 | 85,89 | 127,37 |
| Dic-91 | 74,33 | 102,25 | 146,51 |
| Dic-92 | 68,25 | 98,62 | 158,26 |
| Dic-93 | 79,96 | 108,3 | 168,17 |
| Dic-94 | 77,68 | 110,82 | 170,92 |
| Dic-95 | 75,49 | 115,48 | 179,74 |
| Dic-96 | 79,69 | 115 | 184,96 |
| Dic-97 | 80,82 | 121,96 | 190,18 |
| Dic-98 | 82,42 | 127,23 | 197,67 |
| Dic-99 | 86,13 | 126,93 | 201,46 |

Fuente: Tomado de Olezker (2001:107)

Si la comparación se efectúa entre el salario público real y el salario privado real, la tendencia era también preocupante. Según el estudio de Stolovich y Mourelle (1995), entre fines del año 1984 y el primer semestre de 1995 el poder adquisitivo del salario en el sector privado, había aumentado en un 48.1%, mientras que en el sector público se había incrementado en un 14.8%. Para la AC en particular, el salario real, en ese período había disminuido promedialmente un 17.3%.

Sin embargo, como es de esperar, teniendo en cuenta la heterogeneidad horizontal y vertical del salario de la AC, así como la del sector privado, la diferenciación salarial no es 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. Un profesional escalafón A grado 16, de una UE rica, ganaba cerca de un 42% de lo que ganaba un Contador General de una empresa grande. El mismo profesional en una UE pobre, hubiese ganado apenas cerca de un 26%.

A medida que decrece la escala jerárquica, las diferencias se van reduciendo y pueden llegar incluso a invertirse. Un funcionario escalafón D grado 5, en una UE rica, ganaba 8% más que una telefonista de la actividad privada en una empresa grande. Un funcionario escalafón F grado 1, ganaba cerca de un 25% más que un limpiador de una empresa privada grande. Parecería entonces, que para los estratos inferiores la situación del sector público mejora sustancialmente. Pero para que esta comparación sea justa, debería tomarse también a los empleados públicos en UE pobres y a los trabajadores privados de empresas medianas y pequeñas. En esta segunda aproximación, que no es nada alentadora para el sector público, surge que en las categorías laborales inferiores, los salarios promediales de los funcionarios de categorías inferiores que trabajan en UE pobres (donde están agrupados la mayoría de los funcionarios de la AC), aparecen como inferiores a los de los trabajadores privados agrupados en empresas pequeñas y micro-empresas. Como los mismos Stolovich y Mourelle afirman:

“Se podría conjeturar que en empresas pequeñas y microempresas, frecuentemente de carácter informal, en categorías como las seleccionadas los salarios podrían ser menores y estar por debajo de los respectivos salarios públicos. Pero esta eventualidad no puede ocultar un hecho fundamental: en aquellas unidades de la administración pública que, por diversas circunstancias, tienen salarios promediales bajos –y son “pobres”- el nivel salarial es tan magro para las categorías inferiores que sólo buscando en los sectores marginales/informales del mercado de trabajo se puede encontrar una comparación válida.”

(Stolovich y Mourelle 1995, p.52)

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, es una situación que atenta muy seriamente contra la productividad de la AC, además de ser un factor fundamental cuando se analizan las disfuncionalidades del sistema de carrera en este ámbito.

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

4.1.2. La Administración Pública descentralizada

La función de administración, no la cumple únicamente el Poder Ejecutivo a través de su Administración Central, no sólo porque –como ya hemos dicho- los otros Poderes realizan algunas tareas de administración, sino porque se han encargado estas tareas también, a órganos descentralizados con diversos grados de autonomía con respecto al Ejecutivo. Es así que en el régimen institucional uruguayo existen las administraciones de carácter municipal de los Gobiernos departamentales, así como personas públicas estatales que son entes autónomos y servicios descentralizados de carácter nacional que tienen a su cargo actividades muy diversas: servicios públicos, servicios sociales, actividades bancarias, industriales y comerciales, etc.

4.1.2.1. Los Gobiernos Departamentales

El Uruguay, al igual que Chile y Bolivia, debido a su estructura político-institucional, es un Estado unitario, que a diferencia de estos otros dos países, prácticamente no ha avanzado en el desarrollo de procesos de descentralización²³².

El Gobierno y la administración Departamental, con excepción de los servicios de seguridad pública, son ejercidos por una Junta Departamental y un Intendente, ambos

232 Si bien la reforma Constitucional de 1997, promueve la construcción de marcos descentralizadores hacia los Gobiernos Departamentales, la reglamentación de dicho proceso, continúa estancada en el Parlamento. Por ejemplo, gestionar autónomamente convenios de desarrollo de infraestructura y la electividad de todas las Juntas Locales.

elegidos directamente por la ciudadanía²³³. La Junta Departamental ejerce las funciones legislativas y de contralor del Gobierno Departamental, mientras que el Intendente ejerce las funciones ejecutivas (administración y gestión). El Intendente Departamental a su vez , abarca la materia Departamental (en otros países se habla de nivel Provincial, Estadual o Regional), y Municipal (en otros países se habla de nivel comunal o local).

Es de destacar que la descentralización hacia los Gobiernos Departamentales no es sólo en las funciones administrativas, sino también en algunos aspectos de la función legislativa, pero la Junta Departamental no promulga leyes en el sentido formal del término, ya que se trata de un Estado unitario, sino de regulaciones normativas que constituyen actos legislativos.

Un indicador de la escasa descentralización del Estado uruguayo, está dado por la inexistente capacidad de gestionar autónomamente políticas públicas de servicios de infraestructura y sociales. El nivel alcanzado es de coparticipación con las agencias centrales aportando maquinaria, recursos humanos o tierras municipales. Las competencias específicas están relacionadas al mantenimiento de la infraestructura departamental con excepción de las carreteras nacionales. Las políticas sociales están a cargo de organismos sectoriales centrales donde la colaboración departamental es marginal, aunque, en los últimos años han pasado a ejercer actividades de atención primaria en salud, alimentación y vivienda. El tercer nivel, las localidades, está sujeto a la dinámica departamental. Esto lo diferencia del resto de los países de América Latina, ya que en éstos, la gestión de políticas, si bien no tiene nivel de financiación suficiente, ocupa un lugar en la provisión de infraestructura y prestaciones (Magri 2002).

Otro factor limitante de la descentralización hacia los Gobiernos Departamentales y Municipios, es la escasez de recursos propios y la insuficiencia de las transferencias centrales para la provisión de servicios y el mantenimiento del aparato municipal.

233 Este es un rasgo peculiar para un país unitario, si se lo compara con Chile y Bolivia, donde las autoridades de nivel regional son nombradas por el Gobierno Central.

A diferencia de los demás países de la región, y como consecuencia del carácter centralizado, el tercer nivel –municipal- no maneja recursos propios, siendo que es dependiente del Gobierno Departamental. Esto muestra la relevancia que tiene en el Uruguay el Gobierno Central sobre la carga impositiva, a través del IVA y el impuesto a las retribuciones personales²³⁴. En la región, sólo en el caso de Argentina, Brasil y Paraguay, los gobiernos provinciales tienen derecho a cuotas partes del IVA y el impuesto a la renta. Los gobiernos municipales –tercer nivel- dependen en gran medida de las transferencias nacionales y de los recursos propios que se apoyan en contribución inmobiliaria y patentes automotores, no teniendo en general capacidad para imponer nuevos campos impositivos.

4.1.2.2. Los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados

Los entes autónomos son centros de administración independiente que tienen personalidad jurídica, por lo que están fuera de la línea jerárquica Ministerial, aunque residen en la órbita de un Ministerio (es decir, están sujetos a cierto control Ministerial). Están regidos por las normas Constitucionales y por sus respectivas leyes orgánicas, que si bien son especiales para cada ente, consagran soluciones inspiradas en principios comunes, lo que posibilita hablar de un régimen general de los entes autónomos (Sayagués Laso 1998). Su creación, así como su organización, está determinada por Ley y todo servicio industrial o comercial del Estado tiene que estructurarse como ente autónomo. La Constitución establece que Correos y Telégrafos, Administración de Aduanas y Puertos, y la Salud Pública, no podrán ser entes autónomos, aunque la ley podrá concederles autonomía como servicios descentralizados (art.186).

234 En el Uruguay no hay un impuesto directo a las rentas.

Están encabezados por Consejos o Directorios que por lo general son políticos que representan a los partidos tradicionales (Partido Colorado y Partido Nacional)²³⁵, y son designados por el Presidente de la República en acuerdo con el Consejo de Ministros, previa venia de la Cámara de Senadores. Como los Consejos o Directorios son autónomos, nombran y destituyen a todos sus funcionarios (los que a diferencia de los de la Administración Central, son amovibles). Asimismo, los entes autónomos elaboran su propio presupuesto, el que no se incluye en el presupuesto general del Estado (Sayagués Laso 1998).

Pero al mismo tiempo existen limitaciones a sus poderes de decisión, en calidad de medidas de contralor dispuestas por la Constitución. Esto es lógico que sea así, porque el concepto de autonomía no significa independencia o desvinculación absoluta del Estado. El Parlamento, el Poder Ejecutivo y el Tribunal de Cuentas tienen competencias en este contralor.

En las distintas ramas de la enseñanza existen entes autónomos con algunas normas distintas a las de los demás entes autónomos. En particular, los presupuestos de los entes autónomos de la enseñanza, a diferencia de los entes autónomos comerciales e industriales, integran el presupuesto general de gastos. Frente a esta dependencia económica de los entes de enseñanza, se levanta su independencia a nivel de gestión. El Ejecutivo no puede hacer observaciones a los consejos o directorios de los entes de enseñanza, cuando juzga ilegal o inconveniente su gestión, como sí lo puede hacer con los otros. Finalmente, en el caso de la Universidad, el Consejo Directivo no es designado por el Poder Ejecutivo, sino por los órganos que la integran (Sayagués Laso 1998).

Los servicios descentralizados se caracterizan por tener un grado relativamente menor de descentralización que los entes autónomos, es decir, tienen menores poderes de administración y están sometidos a un contralor más intenso del Poder Ejecutivo. La diferencia específica con los entes autónomos consiste en que este último, según la

235 La composición del Directorio obedece históricamente a un reparto político entre los partidos tradicionales (3 del partido de gobierno y 2 de la oposición –últimamente del socio minoritario en la coalición-). Si bien son políticos del partido, ello no significa que no hayan

Constitución, tiene todos los poderes administrativos correspondientes a su ámbito de actividad, mientras que en el caso de los servicios descentralizados, los poderes administrativos que se le confieren están fijados por la ley.

4.1.3 En las fronteras del Estado: Las Personas Públicas no Estatales

Existen organizaciones no estatales regidas por el Derecho Público, ya que realizan cometidos públicos o de interés público. Estas son las denominadas *personas públicas no estatales*, quienes tienen una naturaleza jurídica especial. El ser no estatales significa, no sólo que no integran la organización del Estado, sino que tienen un patrimonio propio con derecho a conservar contra la potestad legislativa del Estado²³⁶. El ser públicas, hace que estén regidas por el Derecho Público, por lo tanto, con prerrogativas de poder público (expropiaciones, exenciones tributarias, monopolios, etc.) y sujetas a principios que regulan su actividad (que no son aplicables a los particulares en virtud del principio de libertad y autodeterminación de fines).

Cristina Vázquez (1997), retomando una caracterización hecha por Sayagués Laso a mediados de los 50's, señala lo que han sido sus rasgos principales, entre los que se destacan (entre otros): su creación mediante ley, régimen de Derecho Público, cometidos de interés público, afiliación obligatoria, dirección con participación mixta (estatal y privada) y existencia de privilegios y exenciones. Sin embargo, como lo señala Cagnoni (1992), las personas públicas no estatales, al ir creciendo en número, fueron perdiendo algunas de estas características (como la afiliación obligatoria, la aportación de los interesados o su participación directa en la dirección), aunque mantuvieron otras (creación legal, control estatal, fin público y existencia de poderes, privilegios y exenciones). Esto ha ido acompañando el cambio de una tendencia que era la de dotar a las personas públicas no estatales de la gestión de la seguridad social, que venía insinuándose hasta mediados de los

sido elegidos en muchos casos también por sus conocimientos técnicos en la materia.

236 Ello les da la garantía de una justa y previa indemnización en caso de expropiación, así como el derecho a conservar los resultados de su gestión administrativa como patrimonio propio y no estatal; cosas que no pueden hacer los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

años 60, por una inserción de un cometido estatal, que es el de la regulación y fomento de la actividad privada (Cagnoni 1992).

Al analizar la evolución que han tenido, Cagnoni separa las PPNE “clásicas” (caracterizadas por Sayagués Laso), de las que han sido creadas desde mediados de la década de los años 60. Este último grupo parece corresponder a organismos u órganos del Estado que se transforman y convierten en PPNE, es decir, su creación no responde a una iniciativa de los sectores gremiales, sino que el propio Poder Ejecutivo –con el aval del Poder Legislativo- que impulsa su creación. Por otra parte, se puede marcar un claro contraste entre las PPNE previas a la dictadura, con una clara matriz batllista de preocupación por los asuntos sociales, y las posteriores PPNE que denotan una preocupación más de corte liberal, vinculadas al sistema productivo y a la reinserción del país en el mercado (Nuesch 2002).

Sobre este punto volveremos más adelante, al analizar las PPNE que se crean a partir de la reforma administrativa del Estado iniciada en 1995.

4.2. El contralor de la Administración Pública

Existen distintos procedimientos de contralor en base a los distintos criterios utilizados para clasificarlo: órganos que los ejercen, naturaleza del pronunciamiento que dictan, actividad objeto del contralor, modalidades del procedimiento, etc.

La Constitución establece que todo legislador tiene el derecho de solicitar a la administración los datos o informes que estime necesarios para llenar sus cometidos (art.118) y que cada Cámara puede nombrar comisiones investigadoras (art.120) y hacer venir a sala a los Ministros para pedir y recibir informes que estime convenientes, con fines de inspección o fiscalización (art.119). La responsabilidad Ministerial frente al Poder Legislativo, rasgo típico de un sistema parlamentario, queda establecida por la necesidad de

aprobación parlamentaria de la gestión de los Ministros (art.147), ya que en caso de desaprobarción, se exige la renuncia del o de los Ministros²³⁷.

Además, el Senado controla el nombramiento de ciertos funcionarios (en el caso de algunos altos funcionarios del Ejecutivo) y la destitución de los funcionarios públicos inamovibles que dependen del Poder Ejecutivo (art.168, inc.10 de la Constitución), e interviene –como hemos visto- en la vigilancia de los entes autónomos y servicios descentralizados. En el ámbito municipal, las Juntas Departamentales ejercen funciones de contralor análogos a los del Poder Legislativo en el plano nacional.

Los procedimientos de contralor a cargo de órganos de administración, son muy numerosos. Entre los más frecuentemente utilizados encontramos a: la consulta previa (es la obligación impuesta a un órgano administrativo de requerir la opinión de otro antes de dictar ciertos actos administrativos que deberán estar especificados); los actos de autorización y aprobación; la intervención preventiva; los recursos administrativos (para impugnar actos administrativos permitiendo que otro órgano examine la validez²³⁸); etc.

El contralor jurisdiccional de la administración, a cargo de órganos jurisdiccionales y mediante procedimientos jurisdiccionales, se hace fundamentalmente por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. El mismo está compuesto de cinco miembros, cuya designación, incompatibilidades, duración y dotación del cargo, será la misma que para los miembros de la Suprema Corte de Justicia²³⁹. El Tribunal sólo conoce en demandas de nulidad contra actos administrativos ya cumplidos por: el Poder Ejecutivo, los Gobiernos Departamentales, los entes autónomos y servicios descentralizados, que sean contrarios a una regla de derecho o con desviación del poder. El Tribunal se limita a confirmar o anular

237 El Presidente podrá observar el voto de desaprobarción, sólo cuando éste sea pronunciado por un número inferior a los 2/3 de cada Cámara. En caso de que esto ocurra, y que la Asamblea General mantenga su voto de desaprobarción, pero con menos de 3/5 del total de sus miembros, y el Presidente quisiese mantener a su o sus Ministros, aquel podrá disolver las Cámaras y llamar a nuevas elecciones Legislativas (art. 147).

238 Los recursos administrativos puede ser: de reposición (o revocación), que se plantea ante el mismo órgano que dictó el acto; el jerárquico, por el cual se acude al jerarca inmediato; el de alzada, ante un órgano no jerarca, que actúa en función de contralor administrativo; y el de queja, cuando se niega el recurso jerárquico o el de alzada.

el acto, sin reformarlo. Las reparaciones deben ser promovidas ante el Poder Judicial. El Tribunal también entiende en cuestiones inter-administrativas, es decir, en contiendas entre los distintos órganos del Estado. Hay además un Procurador del Estado en lo contencioso-administrativo, que deberá ser independiente y necesariamente oído en todos los asuntos del Tribunal.

4.3. Presupuesto y contralor presupuestal

Desde un punto de vista presupuestal, el sector público en el Uruguay se divide en: el Gobierno Central, con el Presupuesto Nacional; los diecinueve Gobiernos Departamentales, con sus respectivos presupuestos; y las empresas y bancos públicos (Entes Autónomos y Servicios Descentralizados regidos por el artículo 221 de la Constitución), también con sus respectivos presupuestos.

El Gobierno Central está compuesto por la Administración Central en sentido estricto, el Poder Legislativo y los organismos regidos por el artículo 220 de la Constitución.²⁴⁰

Los organismos del 220 en 1995 eran los siguientes: Poder Judicial, Tribunal de Cuentas, Corte Electoral, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Administración Nacional de Enseñanza Pública, Universidad de la República, Instituto Nacional del Menor, Banco de Previsión Social.

El Presupuesto Nacional es proyectado por el gobierno, para los cinco años de su mandato, con asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, estando estructurado bajo la modalidad de un presupuesto por programas. El Presupuesto Nacional incluye al de la Administración Central y los presupuestos proyectados por cada organismo del art.220 de la Constitución, los que son enviados al Poder Ejecutivo para que éste los incorpore al

239 Los miembros de la Suprema Corte de Justicia son designados por la Asamblea General, por dos tercios de votos del total de sus componentes.

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

Presupuesto Nacional. El proyecto en su conjunto, debe ser presentado al Poder Legislativo, dentro de los primeros seis meses del ejercicio de su mandato. Cada cámara debe pronunciarse sobre el mismo, y en caso de discrepancias entre las Cámaras, deberá pronunciarse la Asamblea General. El Poder Legislativo se pronuncia únicamente sobre montos globales, no pudiendo efectuar modificaciones que signifiquen mayores gastos.

Los organismos que integran el Presupuesto Nacional, deben hacer una Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, indicando el grado de cumplimiento de los objetivos programados, los objetivos previstos y el costo de los mismos. El Ejecutivo debe presentarla anualmente al Legislativo, pudiendo proponer modificaciones globales (art.214 de la Constitución).

La Contaduría General de la Nación, ubicada en el Ministerio de Economía y Finanzas, es el órgano responsable del sistema presupuestario nacional en sus aspectos técnicos. En ese sentido, entre otras cosas, prepara el proyecto de ley de Presupuesto Nacional, analiza junto a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, los proyectos de presupuestos de los órganos y organismos del art.220 y propone los ajustes que considera necesarios.

El contralor interno legal y financiero está a cargo de la Auditoría Interna de la Nación. Este es un contralor de la gestión selectivo y posterior, que abarca aspectos presupuestales, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión (TOCAF art.93). Antes de dictar resolución en relación a lo actuado, dará vista al jerarca del organismo auditado, a fin de que éste haga exprese sus descargos. El análisis administrativo de costos y rendimientos está a cargo de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (art.104).

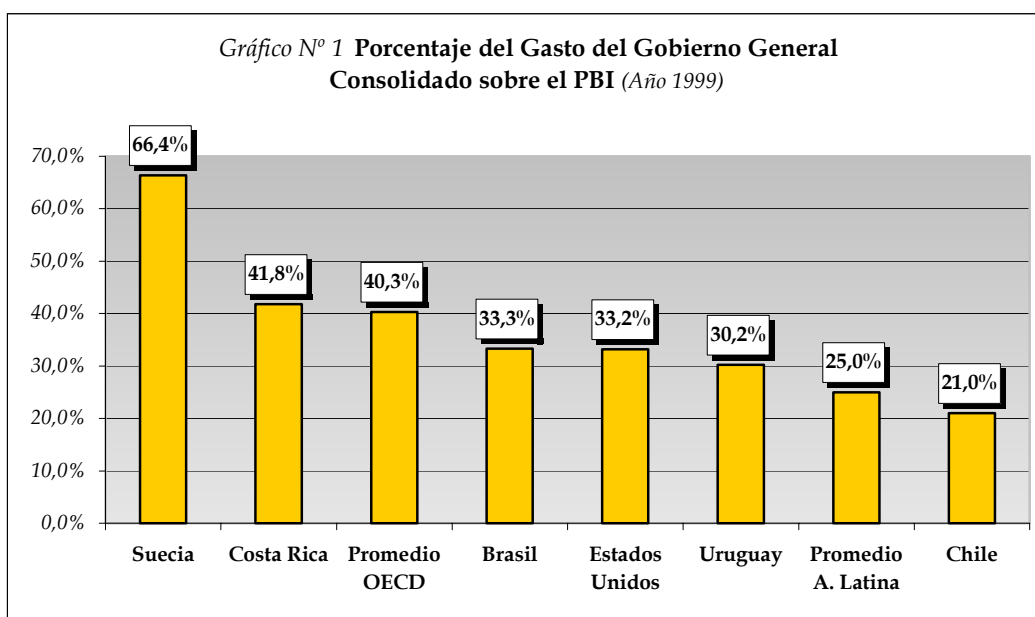
El Tribunal de Cuentas, compuesto por siete miembros nombrados por la Asamblea General, realiza el control externo de la gestión económico-financiera del Estado, actuando con autonomía funcional. Dictamina e informa en materia de presupuestos a solicitud del Parlamento, interviniendo preventivamente en los gastos y en los pagos a realizar por entidades estatales al sólo efecto de certificar la legalidad. Dictamina también sobre los estados y balances de organismos y entidades no estatales que perciban fondos públicos o

administren bienes del Estado (art.94 de la Constitución). También realiza un control externo de eficiencia, para lo cual las contadurías y unidades ejecutoras deberán remitirle copia de las informaciones que le dieron a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

4.4. Tamaño del Estado y de sus componentes en 1995

4.4.1. Gasto Público.

El gasto del sector público, es decir, las operaciones que se agrupan bajo el rótulo de Gobierno General consolidado²⁴¹, representaba en el año 95 el 32.3 % del PBI²⁴². En una mirada comparativa, tomando los países industrializados de la OCDE, vemos que Uruguay tenía un gasto público inferior al de estos países, cuyo promedio era de 40.3%²⁴³. (Ver gráfica No.1).



Fuente: Elaboración propia en base a datos de OECD (1998) y FMI (1999)

241 Esto incluye el gasto de todos los organismos del Estado (salvo las empresas públicas), teniendo en cuenta también los costos totales de la seguridad social (vía transferencias y autofinanciada).

242 Fuente: IMF 2001 (pág web).

243 El gasto de Uruguay era inferior, no sólo al de los Estados de Bienestar más institucionalizados (de corte social-demócrata y demócrata-cristianos), como Alemania (49,5%), Francia (53,9%) o Suecia (66,4%), sino también al de los Estados de Bienestar de corte liberal, como Estados Unidos (33,2%), Australia (36,3%), Irlanda (38,4%), Reino Unido (43,2%), Canadá (44,7%), o Nueva Zelanda (47,5%) (OECD 1998, p.66).

Si tomamos ahora, los países latinoamericanos, observamos que a la fecha (año 95), el gasto promedio del sector público es de 25%. El 32.3% de Uruguay sólo es superado por 2 países de la región, Brasil con 33.3% y Costa Rica con 41.8%²⁴⁴.

Si bien no existe ningún criterio simple que permita establecer cuál es el tamaño típico del Estado, las comparaciones internacionales indican que tiende a aumentar con el nivel de desarrollo. Sin embargo, existen otras variables decisivas a la hora de incidir en el tamaño del Estado, tales como la proporción de la población mayor de 65 años y el grado de fragmentación etnolingüística. La primera variable, refleja demandas de protección social cuyo costo suele ser muy elevado, y la segunda refleja la disponibilidad de la sociedad para ser solidaria con las demandas colectivas que se expresan en el gasto público.

El gasto de la Administración Central (en sentido estricto) en el Uruguay a la fecha, representa un 7.6% del PBI y un 23.7% del gasto del Gobierno Central²⁴⁵. De los mismos, 6.3 corresponden a gastos de funcionamiento y 1.3 a inversiones. A su vez, los gastos de funcionamiento, 3.4 son salarios y 2.9 son otros gastos de funcionamiento (materiales y suministros; máquinas, equipos y mobiliarios; etc.). Si tomamos en cuenta a los Ministerios civiles (sin Defensa e Interior), que es donde se concentró la reforma, constatamos que el gasto de funcionamiento representa el 3.34% del PBI, de los cuales 1.66 corresponden a salarios y 1.68 a otros gastos²⁴⁶.

4.4.2. Cantidad de personal.

El Estado uruguayo no posee información exacta sobre la cantidad de funcionarios, sino sobre la cantidad de cargos y funciones contratadas. Al 31.12 del año 1995, según datos de

244 Fuente: Area Política y Relaciones Internacionales del Banco de Datos, Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República, en base al Panorama Social de América Latina 2000-2001, CEPAL, Santiago de Chile, octubre de 2001, pp.139 y 140.

245 Esto es, excluyendo los Gobiernos Departamentales.

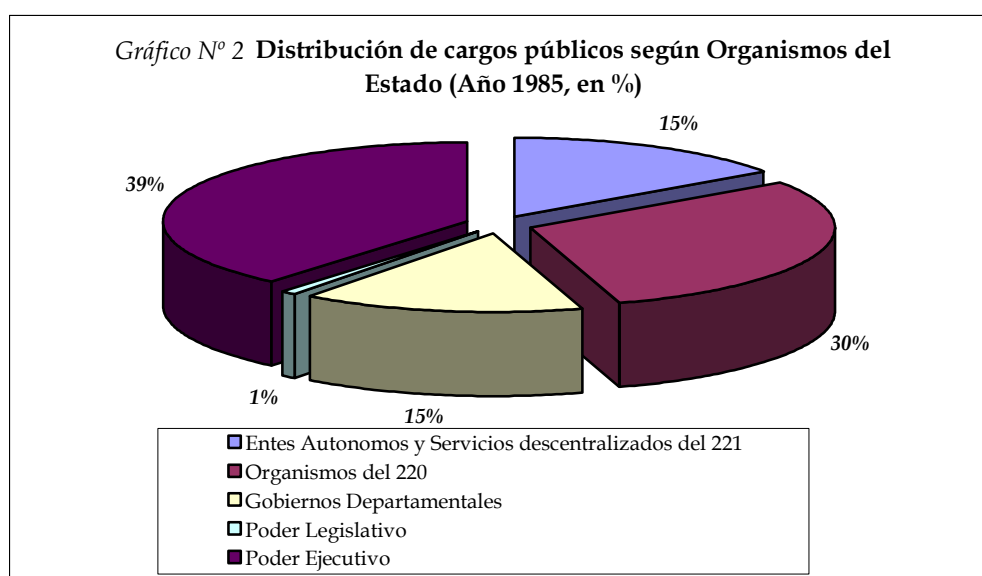
246 Cálculos propios en base a: los datos del PBI del año 1995 (calculado en pesos según la cotización promedio del dólar en ese año)

(Fuente: Búsqueda 1996); y Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución

Presupuestal del año 1995 (Tomo I, 1996), de la Contaduría General de la Nación. Hay que tener en cuenta que los gastos extra-presupuestales (fondos de libre disponibilidad), no aparecían contabilizados en los resúmenes del Presupuesto (que el país presenta a los organismos internacionales), sino que hasta el año 1998 se encuentran contabilizados aparte en los Balances de Ejecución Presupuestal. Teniendo en cuenta esto, sacamos los datos de la propia Contaduría General de la Nación (sumando los gastos extra-presupuestales), con el fin de que no quedara desvirtuada la comparación con el año 1999.

la ONSC (1999), en el Estado uruguayo existen 261711 cargos y funciones contratadas, lo que aproximadamente equivale a 243.391 funcionarios públicos²⁴⁷. Estos cargos y funciones contratadas están distribuidos de la siguiente manera:

- Entes Autónomos y Servicios Descentralizados del 221: 40.285 (15.3%)²⁴⁸
- Organismos del art. 220: 78.670 (30%)
- Gobiernos Departamentales: 39.112 (15%)
- Poder Legislativo: 1.782 (0.7%)
- Poder Ejecutivo (Administración Central) : 101.862 (39%)²⁴⁹



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ONSC (2000).

247 Es necesario aclarar que no se manejan datos sobre cantidad de funcionarios, sino sobre la cantidad de cargos ocupados. Dado que algunos cargos están ocupados por el mismo funcionario, resulta que la cantidad de los primeros es superior a la de los segundos. Se considera que para llegar al número de funcionarios es necesario disminuir en un 7 % la cantidad de cargos, de ahí la cifra de 243.391 funcionarios al 31.12.95. Para completar la cantidad de empleados por el Estado en 1995, hay que agregar 8906 empleados sin la calidad de funcionarios públicos (Fuente: ONSC1999).

248 En este sector cabe resaltar, desde una perspectiva histórica, el fuerte impacto que el temprano –en relación a los otros sectores- proceso de modernización de las empresas públicas ha venido teniendo –y lo sigue teniendo- sobre su participación en el porcentaje de absorción de empleo. Según Solari y Franco (1983), entre los años 1941 y 1955, el funcionariado de las empresas públicas había crecido más de 4 veces y su participación en el total del empleo público había pasado de 19% a casi el 30%. Ya para 1981, este porcentaje se había reducido al 22,9% (Fuente: cálculos propios hechos en base a datos extraídos de Solari y Franco 1983).

249 Del total de cargos del Estado, a los Ministerios civiles le corresponde solo un 17%, mientras que a los Ministerios de Defensa e Interior les corresponde un 22%.

A los efectos de poder situar el tamaño del empleo público en el Uruguay en una perspectiva comparada a nivel internacional, que nos permita tener una idea del tamaño relativo del empleo público en el Uruguay, haremos comparaciones a nivel regional y con los países industrializados que forman parte de la OECD.

El porcentaje de los funcionarios públicos sobre la población ocupada, representaba en 1995 para el Uruguay, cerca de un 20%²⁵⁰. Este porcentaje era muy similar a la media de los países de la OCDE para el mismo año (1995), la que era de 21% (OCDE 1997)²⁵¹. El Uruguay, según esta cifra, se encontraba a la fecha en una situación similar a la de Canadá (19,9%) e Irlanda (21,1%); por encima de los países anglosajones (Australia 18,7%; Nueva Zelanda 14,2%; Inglaterra 16,9% y Estados Unidos 14,9%), Holanda (13,9%), Japón (7%) y Alemania (15,4%); y por debajo de Francia (27,2%) y los estados de bienestar escandinavos (Dinamarca 39,3% y Suecia 38,1%).

A su vez, la cantidad de cargos del Gobierno General (esto es, sin empresas públicas) es de 203.106, que como porcentaje de la población ocupada representa un 17%²⁵². Esta cifra también era muy similar a la media de la OCDE, la que era de 17,95% (OCDE 1997). Comparando otra vez con algunos países significativos, el Uruguay se encontraba a la fecha en una situación similar a Irlanda (16,8%) y Canadá (17,4%); por encima de los países anglosajones (Australia 14,6%; Nueva Zelanda 12,1%; Inglaterra 11,9% y Estados Unidos 14,2%), Japón (6,5%), Holanda (11,8%) y Alemania (14,1%); y por debajo de Francia (20,2%), Bélgica (20%) y los Estados de Bienestar escandinavos (Dinamarca 35,4%; Noruega 30,6%; Suecia 31,7%) (OECD 1997, p.11)²⁵³.

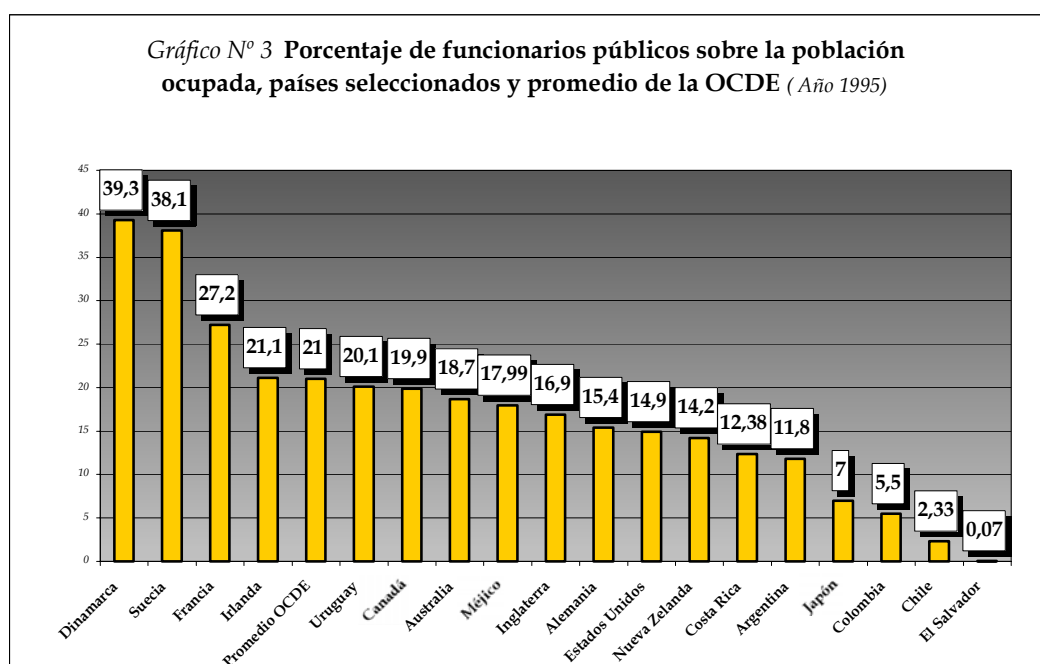
250 En base a información suministrada por la ONSC (1999) y el INE.

251 En base a datos de la OECD (OECD 1997).

252 Cálculos propios en base a información suministrada por la ONSC (1999).

253 Es necesario aclarar que estas cifras de empleo comportan una cierta ambigüedad en cuanto al conjunto de empleados públicos que contabilizan. En efecto, estamos tomando los datos de la OCDE referidos al empleo en el sector público en sentido limitado. Esto es, sin contar los empleados de las empresas públicas. Sin embargo, en algunos países del cuadro, no queda del todo claro si dentro del concepto de empresas públicas se incluyen algunas agencias que para otros países son contabilizadas como formando parte del sector público en sentido limitado. Así por ejemplo, en los datos que brindamos de Alemania, dentro de las cifras del sector público en sentido limitado, no se contabilizan los empleados de la Oficina del Empleo Federal o los de las Agencias de la Seguridad Social, por estar definidas como sector público indirecto. En cambio, sí se contabilizan los empleados públicos de los ferrocarriles.

En cambio, si comparamos al Uruguay en la región, tomando el total de funcionarios sobre la PEA en 1995, el que es de 18,1 %²⁵⁴, veremos que está por encima del resto de los países latinoamericanos sobre los que el CLAD lleva registros estadísticos²⁵⁵. La que más se le asemeja es México con 17.99%, seguido de Costa Rica con 12.38% y Argentina con 11.80%²⁵⁶. (Ver Gráfica No. 3)



*Nota: Para los países de América Latina (excepto Uruguay) los datos son sobre la PEA.
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OCDE (1998)*

254 Fuente: ONSC 1999.

255 Una referencia posterior al año 1995, correspondiente a un Informe del BID (1998), que toma la proporción del empleo público sobre la población ocupada, ubica a Bolivia (con aproximadamente un 28%) y a Panamá (con un 22%) por encima del 20% de Uruguay. De cualquier manera, esto permite afirmar que Uruguay, si bien no es el primero, sí está entre los porcentajes más altos de empleo público en la región.

256 Luego, pero ya con cifras muy inferiores siguen Colombia con 5.50%, Chile con 2.33%, o El Salvador con tan sólo 0.07%. Fuente: CLAD 2002 (pág. web). La página está en construcción y lamentablemente se dispone aún de información muy escasa.

Si tomamos ahora la cantidad de funcionarios del Gobierno General, sobre la población económicamente activa (PEA) el porcentaje en Uruguay es de 15,3%²⁵⁷. De los datos que disponemos, esta cifra es sólo superior a –aunque sólo un poco- a la de México con 15.8%, y superior a la de Costa Rica con 12%, Argentina con 11.4%²⁵⁸, y muy superior a la de Chile con 1.5%²⁵⁹.

Si nos concentramos en la Administración Central²⁶⁰, objeto de la reforma administrativa, en 1995, son 101862 cargos, que representan un total de 94731 funcionarios públicos (ONSC 1999). Esto es un 7,8% de la población ocupada y un 39% del total de empleados públicos²⁶¹. Si a su vez descontamos el personal de los Ministerios de Defensa e Interior, ya que la reforma de la Administración Central prácticamente no abarcó al personal de estos ministerios, hay 44345 cargos civiles, o sea un estimado 41240 funcionarios. Esto es un 3,4% de la población ocupada y un 17% del total de empleados públicos²⁶².

Como se observa, la reforma en estudio es más importante por su significado, teniendo en cuenta el lugar en que se ubica (el corazón estatal), por el tipo de reducción del empleo que propone (compulsiva y no incentivada, como hasta ese momento) y por las innovaciones gerenciales que impulsa (la implementación de un sistema de evaluación por resultados, aunque sea sólo el comienzo), que por el tamaño de su universo.

En cuanto al porcentaje de las distintas categorías de funcionarios públicos disponemos de datos de 1994. En ese año, dentro del total de funcionarios públicos de la Administración Central, los funcionarios presupuestados representaban el 52% del personal, los contratados

257 Cálculos propios en base a los datos de la ONSC (1999).

258 En el caso argentino hay que tener en cuenta el fuerte proceso de privatizaciones iniciado a partir de 1991. Las empresas públicas desde esa fecha hasta el año 1995 caen desde 242.094 empleados a 50.516, según los datos proporcionados por el CLAD.

259 Cálculos propios en base a los datos suministrados por el CLAD (pág web actualizada al 2002).

260 Aquí las comparaciones internacionales no tienen sentido, ya que la enorme variedad que presentan los sistemas político-administrativos como consecuencia de su diversa distribución de funciones estatales entre los niveles de gobierno, hacen que el tamaño de la AC sea muy distinto entre un país y otro, produciendo una dispersión muy grande entre los casos.

261 Cálculos propios en base a información suministrada por la ONSC (1999) y por el INE.

262 Cálculos propios en base a la información suministrada por la ONSC (ONSC 1999).

el 39% y los zafrales y otros el 7%. En la administración civil, eran el 68,5%, el 17,2% y el 14,3%, respectivamente²⁶³.

Para los empleados públicos que no revisten el carácter de funcionarios públicos (becarios, pasantes, arrendamientos de obra y otros), tenemos datos de la ONSC de 1995. En el total de la administración pública, éstos llegan a 8906, constituyendo un 3,5% del total de empleados públicos del Estado (incluyendo funcionarios y otras categorías de empleados públicos que no son funcionarios). Si consideramos solamente a la Administración Central, el número de empleados públicos que no revisten la categoría de funcionarios públicos, suman un total de 3147 empleados, equivalente al 3,2% sobre el total de los empleados de la Administración Central (sumando funcionarios y no funcionarios). Como se observa, este porcentaje es menor en la Administración Central que para el total de la administración pública, lo que es lógico ya que hay un menor uso de este tipo de empleados (que no son funcionarios) en el corazón del Estado mismo²⁶⁴.

Estos porcentajes serán significativos a la hora de evaluar los resultados de la reforma, ya que es posible observar una tendencia (podríamos decir de corte universal), a la flexibilización de las condiciones laborales de los recursos humanos en el sector público, que se expresa en una paulatina disminución de los cargos presupuestados con respecto a otro tipo de formas contractuales con el Estado (incluyendo a aquellos que no revisten la calidad de funcionarios públicos).

263 Cálculos propios en base a información suministrada por Stolovich y Mourelle (1995). Lamentablemente no se cuenta con series históricas acerca de la evolución de estas categorías de funcionarios, previas a 1994.

264 Cálculos propios en base a información suministrada por la ONSC (1999).

5. Fundamentos y objetivos de la reforma de la Administración Central en el segundo gobierno de Sanguinetti.

La cuestión que queda planteada al final de la Primera Parte, al tratar la cuestión de la *governance*, es decir, la necesidad de la transformación y reconstrucción institucional del núcleo central estatal encargado de conducir (*steering*) una nueva matriz de servicios y funciones públicas, está plenamente presente en las reformas del Estado emprendidas por el segundo gobierno de Sanguinetti. En efecto, este gobierno se planteó una reforma del Estado que no sólo buscó reducir el gasto y el tamaño, sino que también se centró en la transformación de las instituciones públicas en el sentido de mejorar la eficacia y eficiencia de las mismas. En esta perspectiva, y tal como ya lo señalé anteriormente, el segundo gobierno de Sanguinetti encaró, junto a la reforma de la Administración Central, otras reformas de magnitud, como lo son: la reforma de la seguridad social; la reforma de la educación pública en sus niveles primario y secundario; la reforma constitucional (ratificada por un plebiscito en 1996) que introdujo cambios en el sistema político electoral; y un nuevo marco regulatorio para el sistema eléctrico nacional.

Correspondientemente con el objetivo de fortalecimiento del núcleo estatal, la reforma de la AC será entendida no sólo como una reducción del gasto y del personal, sino como una transformación y modernización institucional. En esta perspectiva, la reforma tiene por fundamento la necesidad de adecuar el desempeño del Estado y el peso de la Administración Pública, a los desafíos de los años 90's. Estos son los de articular las demandas de equidad social con las exigencias de mayor competitividad y eficiencia, en función de la nueva realidad de una economía más abierta a la competencia internacional, a las innovaciones tecnológicas y a los procesos de integración regional (MERCOSUR). Se trata, según los documentos oficiales (CEPRE 1998), de reconsiderar el rol del Estado, superando dos paradigmas antagónicos. Por un lado, “la visión de un modelo de Estado omnipotente e interventor basada en la creencia de que todos los problemas son susceptibles de solución mediante la expansión irrefrenable del gasto público”. Por otro lado, la tendencia contraria que valoriza “un Estado anoréxico basado en el postulado de

que cuanto más mercado y menos Estado, mejor funciona la economía y más eficazmente se resuelven los problemas económicos y sociales” (OPP-CEPRE 1998, p.10).

La superación de estos dos postulados antagónicos, según los impulsores de la reforma en cuestión, implica trabajar en el desarrollo de una nueva institucionalidad que no se plantea sólo el objetivo de reducir el Estado, sino que se busca construir un Estado más gerencial, más inteligente y más eficiente, aunque también para esto, más pequeño (OPP-CEPRE 1998). Esta perspectiva implica transformar el Estado uruguayo para adecuarlo a las nuevas tendencias que se vienen imponiendo en lo que hace a su rol y sus formas de gestión. Esto significa pasar de:

- la prestación directa a la indirecta y regulada de cometidos públicos;
- de la prestación de servicios reglamentada, a las transferencias de pagos por servicios contratados;
- de estructuras verticales basadas en el principio de la autoridad central, a operaciones desconcentradas y descentralizadas con delegación de competencias y de decisiones;
- de privilegiar una cultura basada en los procedimientos y en la utilización de los insumos para medir el éxito o fracaso de la función pública, a una centrada en lograr resultados en términos de su misión y de la satisfacción de los usuarios.”

(OPP-CEPRE 1998, p.10).

Es posible observar que los fundamentos de la reforma administrativa del Estado, se enmarcan explícitamente dentro de la perspectiva general de crítica a los principios organizativos clásicos de la Administración Pública (tal como están presentados en el Capítulo I), y su reemplazo por los principios de gerencia pública típicos del *NPM* (y que están enumerados en el Capítulo IV, siguiendo las definiciones de Hood (1991) y la OECD (1995)).

Ahora bien, la adscripción a estos principios generales, cuya difusión viene siendo alentada por los organismos multilaterales de crédito (muy claramente a través del BID y del BM, y más difusamente con otras instituciones como el FMI o la OMC), y en un contexto de

mayor exposición de las administraciones públicas nacionales a las influencias y tendencias que circulan en un mundo globalizado, no significa necesariamente que en esta reforma se los haya implementado de manera mecánica y exhaustiva. La reforma administrativa del Estado en el Uruguay los ha combinado en cambio, a través de una estrategia específica en función de sus propios problemas, capacidades y circunstancias. Esta relativa heterogeneidad no es exclusiva del Estado uruguayo, ya que, tal como lo he destacado en el Capítulo III, el NPM por un dilatado período (desde sus inicios en las reformas anglosajonas de principios de los ochenta) ha ido desplegándose a través de una amplia variedad de formas en función de las peculiaridades de cada contexto. Esta característica ya (Hood y Dunleavy 1995; Naschold 1996; Flynn y Strehl 1996; Peters y Pierre 1998; Andersson 2001).

5.1. Estrategias de elaboración e implementación de la Reforma de la Administración Central.

La reforma de la Administración Central tuvo 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.

Sin embargo, según lo que nos expresaron los responsables del CEPRE entrevistados²⁶⁵, no se parte de la elaboración de un diagnóstico sistemático y explícito de los problemas y defectos a solucionar y a atacar. Los entrevistados sostuvieron que se partió 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.

La participación de actores de la sociedad civil fue también minimizada. 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. Pero los representantes de los trabajadores y los del sector empresarial terminaron retirándose de la Comisión. Según nos lo manifestó el Secretario de Organización de COFE, Héctor Morales, el retiro de la organización se debió a 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 mismas²⁶⁶. Por su parte, los representantes de las entidades empresariales, alegaron que su retiro se debió a que las metas y el ritmo de avance de las soluciones concretas, no respondían a sus expectativas.

Coherente con esta perspectiva de baja politización, es también 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 Nacional²⁶⁷ (Ley No 16736 de 1996). De esta manera el tema de la reforma de la Administración Central no es sometido al debate 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

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

266 Entrevista realizada en Marzo de 1998.

267 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.

se diluyen dentro de una multiplicidad de artículos referidos a otros temas. Como lo sostiene Panizza:

“...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 garantizado 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.”

(Panizza 2002, p.86)

La implementación también 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 tarea de 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.²⁶⁸ 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 ocupa de

268 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.

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

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

Ahora bien, la tecnificación y despolitización de la reestructura administrativa no significa que ésta no haya respondido a la orientación que le quiso imprimir 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 tarea de implementación de la reestructura. Dentro de este aparato, quienes tienen el rol de decisores sobre la definición concreta de la misma, no son los funcionarios de carrera, sino la burocracia más política, es decir, los Ministros y los jefes de las Unidades Ejecutoras, estos últimos, personal político de confianza.²⁶⁹

De esta manera la implementación de la reestructura se realiza al interior de la administración pública, por ende se la “aisla” con respecto al juego parlamentario y de los partidos, pero al mismo tiempo ese aislamiento mantiene la subordinación al poder político del Ejecutivo. Con esto se buscó y creemos que se logró, darle autonomía al aparato estatal con respecto a las presiones demandas y conflictos de la sociedad civil y del sistema político.

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

La legitimidad de tipo estratégico se funda en el convencimiento de que es necesaria esta autonomía para lograr efectividad y eficacia en la transformación del Estado. Más allá que en los hechos, los grandes partidos no tuviesen alternativas radicalmente distintas al nuevo paradigma de gerencia para el sector público que se viene imponiendo, si se plantea un debate público al respecto, es muy probable que en función de estrategias político-electorales y de diferenciación de identidades, el acuerdo se vuelva extremadamente laborioso y aún imposible. Además, las diferencias aparecerían no sólo debido a la necesidad de desmarque ideológico de los partidos, sino también por el hecho de que a medida de que la propuesta gerencial fuera tomando características concretas, sus consecuencias generarían intereses encontrados y con ello posicionamientos políticos divergentes.

La legitimidad de tipo teórico normativa se funda en una concepción general de lo que es y debe ser la administración pública. Esto, como hemos venido viendo en nuestra discusión teórica, se remonta al paradigma clásico de la administración pública (weberiano-wilsoniano), que plantea la necesidad de una clara distinción entre una lógica administrativa y una lógica política. También se remonta a la fundación del estudio científico de la Administración Pública, basado en esta separación, y en la idea de la existencia de principios universales sobre los que organizar el *management* -tanto público como privado-. Como lo hemos venido apuntando, estos pilares fundacionales, a pesar de que los enfoques y las técnicas de *management* han cambiado, son retomados por el nuevo paradigma gerencial, el *new public management*.

A partir de estas concepciones existe el convencimiento de que los problemas de la administración pública deben ser encarados a partir de un conocimiento valorativamente

269 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

neutro y objetivo, válido más allá de cualquier posicionamiento político. En ese sentido, lo típico de la reforma administrativa en el Uruguay, es que sus propuestas son concebidas como soluciones objetivas a problemas de eficiencia organizacional. Esta no es una característica particular de la reforma uruguaya, sino que ha sido una constante relativamente universal en las propuestas de reforma administrativa.

5.2. Principales objetivos específicos de la reforma de la Administración Central.

El hecho de que no se hayan elaborado documentos generales exponiendo el diagnóstico y el proyecto de reforma no significa que no hubiera una orientación sistemática y coherente e las entrevistas con los responsables del CEPRE surgen con claridad los objetivos generales y específicos que se buscaron, los cuales además se encuentran expuestos formalmente en los artículos correspondientes de la Ley de Presupuesto, en los decretos del ejecutivo y en los instructivos del CEPRE. Por otra parte, si bien no hubo una elaboración previa a la implementación de la Reforma de un documento en el que se expusieran de manera sistematizada esos objetivos, esto se hace a posteriori, en los capítulos iniciales del libro que publicó el CEPRE en 1998, con los resultados alcanzados hasta ese momento.

Ya hemos señalado más arriba los fundamentos y objetivos generales: una reforma que no sea una mera reducción del Estado sino una construcción institucional para modernizarlo y adecuarlo a las exigencias actuales. Lo cual no quiere decir que no se trate de reducir el tamaño y el gasto del Estado, sino que la necesaria reducción se acompañe de la construcción de un nuevo Estado. En ese sentido la orientación general de la reforma del Estado que plantea la Ley de Presupuesto del 96, se funda en la necesidad de pasar de una vieja “cultura burocrático-administrativa”, a una moderna “cultura de gerencia empresarial”, lo que constituye la incorporación de uno de los pilares teóricos del NPM, a saber: el *culture management* (analizado en el Cap III).

liderazgo, más hayan delegado esta tarea a la propia burocracia no política.

Para lograr estos objetivos generales se plantean los objetivos específicos que señalamos a continuación.

5.2.1. Reformulación de la estructura funcional y organizativa.

El objetivo es concentrar a la Administración Central en las actividades en que existe real necesidad, por razones de eficiencia, eficacia, equidad o interés público, de que sean realizadas por el Estado, traspasando a la sociedad civil, sea a empresas de mercado, sea a organizaciones, el resto de las actividades. A partir de esto se trata de reformular la estructura organizativa a fin de evitar las disfunciones e ineficiencias que se habían venido acumulando a lo largo de los años y también para adecuarla a la concentración de la actividad.

Como ya hemos señalado la concreción de estos objetivos corresponde al jerarca de cada Unidad Ejecutora, supervisado por el CEPRE, quien controla que la definición sea coherente con los criterios rectores de la reforma. Estos criterios están formal y explícitamente fijados en los artículos correspondientes de la Ley de Presupuesto, en los decretos del poder ejecutivo y en los instructivos del CEPRE.

El proceso de concentración de funciones se realiza mediante la definición de las funciones sustantivas de cada Unidad Ejecutora. Los criterios para definir que es lo sustantivo están fijados en un Decreto del Poder Ejecutivo, que establece que “son cometidos sustantivos las actividades de **formulación de políticas**, las de **regulación** y **control** asignadas al Estado por la constitución y la ley”²⁷⁰. Como se ve, estos criterios obedecen a la idea de que el Estado debe concentrarse en estas funciones esenciales, y no en la provisión directa de servicios.

En cuanto a la prestación de servicios por el Estado, el mismo Decreto agrega que la prestación efectiva de los servicios, será realizada directamente por el Estado sólo cuando

270 El subrayado y las negritas son nuestras.

ello esté impuesto por la constitución o la Ley, cuando su ejecución por los particulares no garantice la equidad en el acceso de la población a los mismos, o cuando exista una relación adecuada entre el costo del servicio y el resultado obtenido. Todas las demás actividades, al no ser sustantivas no deberán seguir siendo realizadas por el Estado. En los casos que no sean necesarias o que impliquen superposiciones o duplicaciones con otras unidades organizativas deberán ser eliminadas. En los casos que sigan siendo necesarias, pero no hayan sido definidas como actividades sustantivas deberán ser transferidos a empresas privadas u organizaciones no estatales. Pero no sólo las actividades no sustantivas deben ser transferidas al mercado o al tercer sector, sino que autoriza también a transferir aquellas actividades sustantivas que no estén expresamente prohibidas por Ley.

A partir de los criterios para definir la concentración y transferencia de actividades, se establecen los criterios para racionalizar y modernizar la estructura organizativa de la Administración Central.

En cuanto al reordenamiento organizativo, el CEPRE dictó Instructivos donde estableció los criterios y detalla las definiciones y formatos para la presentación de los cambios de estructura. El más relevante como indicador de la puesta en práctica de las ideas tipo NPM, es el de que los Incisos debían agrupar sus cometidos sustantivos de acuerdo a una “actividad homogénea” y definir las Unidades Ejecutoras responsables de llevar a cabo esa misión. Estas a su vez, debían ser estructuras constituidas en base a áreas sustantivas, dotadas de unidad interna, orgánicamente completas y capaces de desempeñarse con autonomía de gestión (con excepción de las Direcciones Generales de Secretaría, que agruparán gran parte de los cometidos de apoyo al Inciso). Esto es una clara expresión de la doctrina NPM de corporativización de unidades en torno a un producto.

Luego había otra serie de disposiciones tratando de limitar el número de UE, Divisiones, Departamentos y Secciones (cada una de ellas sólo se justificaba si tenían más de x puestos de trabajo). Finalmente, una vez establecidas las unidades organizativas se debe

determinar su estructura interna, definiendo el tipo y cantidad de puestos²⁷¹ necesarios para realizar sus cometidos.

En síntesis, el objetivo de la reforma, en concordancia con la orientación de tipo NPM, es concentrar al aparato estatal en las actividades de elaboración de políticas, regulación y control, reorganizándolo en función de ello y transfiriendo el resto de las actividades que hasta este momento prestaba directamente a la sociedad civil, sea al mercado sea a organizaciones no gubernamentales o no estatales.

5.2.2. Introducción y desarrollo del control por resultados.

Además de concentrar al estado en las funciones definidas como sustantivas la reforma busca también introducir criterios gerenciales en las formas de gestión, a fin de lograr mejoras sustanciales en la eficiencia y eficacia administrativa (CEPRE 1998).

En esta perspectiva uno de los objetivos más importantes de la reforma fue el de modificar el modelo burocrático tradicional basado en el control de resultados hacia uno de tipo gerencial centrado en los resultados. Para eso es necesario crear sistemas de medición del desempeño a través de un conjunto de indicadores sujetos a evaluación periódica por parte de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (CEPRE 1998).

Dichos indicadores debían ser elaborados por cada Unidad Ejecutora siguiendo los criterios y pautas establecidos en un Instructivo dictado por el CEPRE (Instructivo 5/97). Cada Unidad Ejecutora debe completar un formulario con tres secciones (A,B, y C). En la sección A, se debía definir “**un**” **producto estratégico** por Unidad Ejecutora, cuál era el

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

usuario o **destinatario** del servicio. En la sección B, a partir del producto estratégico definido, se debían identificar los objetivos y/o metas asociadas al mismo, disponiéndose un máximo de 3 objetivos y/o metas. Para cada meta se deberían identificar indicadores de eficacia, eficiencia y calidad. En la sección C, se deberían confeccionar los **indicadores de recursos humanos**, definidos como: “...los que permiten medir la capacidad de la Unidad Ejecutora en el manejo de los recursos humanos” (Instructivo 5/97).

Complementariamente con el desarrollo del sistema de control por resultados la reforma se plantea fortalecer el control central del uso de los recursos financieros por parte de las unidades ejecutoras. Como ya vimos, la introducción de la evaluación por resultados busca dotar de mayor autonomía de gestión a los responsables de las unidades organizativas disminuyendo los controles procedimentales. Esto implica también, mayor flexibilidad para decidir las estrategias de utilización de los recursos financieros en función de hacer un uso más eficiente de los mismos. Ahora bien al disminuir los controles ex-ante, del uso de los recursos financieros, se corre el riesgo de que cuando se pueda al conocer si su utilización fue o no correcta y eficiente, por medio de la evaluación de los resultados, sea ya demasiado tarde para corregir o rectificar ya que el gasto ya está hecho. Por esto, la mayor autonomía de gestión y la consiguiente disminución de los controles procedimentales ex - ante, conduce a que sea necesario contar con un sistema de información financiera en tiempo real que permita a los responsables centrales de las finanzas del Estado monitorear sustantivamente el uso de los recursos financieros, a fin de prevenir a tiempo su inadecuada utilización.

En esta perspectiva la reforma de la Administración Central se plantea como complemento del sistema de evaluación por resultados la implementación y desarrollo de un Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF). Esto es un sistema unificado y con control centralizado en la Contaduría General de la Nación que permita tener información en tiempo real de todos los movimientos de ingresos y egresos de cada Unidad Ejecutora. El SIIF propone la integración de los componentes fiscales, contables, de crédito público y tesorería de la Administración Central mediante redes electrónicas, bancos de datos unificados y sistemas únicos de registro. A su vez, propone la integración de estos

elementos, en forma auxiliar, con los sistemas de información de Recursos Humanos, Compras y Contrataciones del Estado. El esquema supone entonces, una red inter-organizacional dentro de la administración pública, que se extiende a lo largo y a lo ancho de la Administración Central, que ponga fin a la “cultura del expediente” típica de las realidades administrativas latinoamericanas, caracterizada por la descoordinación de los distintos sistemas financiero-contables.

De los componentes del sistema, el presupuestal es el central, ya que tiene por objeto prever las fuentes y el monto de los recursos monetarios y asignarlos anualmente para el financiamiento de las organizaciones y de sus programas, a fin de cumplir las metas y objetivos planteados.

El sistema de tesorería tiene por finalidad determinar la cuantía de los ingresos tributarios y no tributarios; recaudarlos en el momento de su exigibilidad; pagar a su vencimiento las obligaciones contraídas por la percepción de bienes y servicios; y recibir, custodiar y, en su caso, negociar títulos y valores y documentos de obligación de propiedad del Estado. El sistema funciona sobre el principio de unidad: existe una Cuenta Única Bancaria abierta por el Tesoro con un sistema de sub-cuentas que canaliza los ingresos y encauza los pagos. A través de ésta, la Tesorería supervisa la actividad de las sub-cuentas y gerencia las finanzas globales del gobierno.

El sistema de crédito público, tiene como finalidad captar por la vía del endeudamiento, recursos internos y externos, destinados exclusivamente al financiamiento de las inversiones en las que el sector público es deficitario. El sistema supedita las decisiones relativas al endeudamiento público a procesos centralizados de aprobación.

El sistema de contabilidad es el elemento integrador de la administración financiera y su finalidad es proveer de una base de datos común, oportuna y confiable a los demás sistemas y a otros usuarios de niveles gerenciales para análisis, consolidación, control y adopción de decisiones. La validación, clasificación, registro e información de resultados de las

operaciones presupuestarias y patrimoniales (ingresos, gastos, activos, pasivos y patrimonio) son funciones del sistema de contabilidad.²⁷²

En síntesis, la propuesta del gobierno en este punto, y también en concordancia con el NPM, ha sido la de crear los sistemas de evaluación y control que permitan aumentar la autonomía de gestión, y la introducción de criterios empresariales de orientación en función del logro de una mayor eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios de la Administración Central.

5.2.3. Reducción del gasto como porcentaje del PBI.

Hemos venido señalando que la Reforma de la Administración Central se planteó explícitamente no ser una reforma orientada centralmente a la reducción del Estado en gasto y en tamaño, sino que su objetivo central era la construcción institucional. Pero eso no significa que no se haya planteado también producir un recorte del gasto y del tamaño de la Administración Central. Lo importante es que el recorte no debía estar orientado con el criterio único de la disminución del peso del Estado, sino que el recorte tenía que estar articulado y subordinado a la definición de lo que el Estado tiene que hacer, y consiguientemente con ello de la definición de la organización y del presupuesto necesario para ello.

Ya hemos mostrado mas arriba, cómo la reducción de la estructura organizativa, está guiada y determinada por el objetivo central de definir las funciones sustantivas y la organización adecuada a su cumplimiento. En el terreno del gasto, el objetivo es que esa reestructuración racional se traduzca en menores gastos de funcionamiento. Pero no se buscaba que ese ahorro se tradujera en una disminución en términos absolutos del gasto, sino que se buscaba mantenerlo constante en los niveles de los años 1994-95; es decir,

²⁷² La descripción de los componentes del SIIF la hemos tomado de un estudio sobre el gobierno electrónico en el Uruguay (Frick 2001).

los años anteriores al inicio de la reforma²⁷³. Por esta razón, se propuso que la mayor parte de esos ahorros se conservaran dentro de las Unidades Ejecutoras que lo realizaron a fin de mejorar su funcionamiento y su sistema de retribución del personal (Decreto 469/97).

Ahora bien, aunque no se busque una reducción en términos absolutos del gasto público, y específicamente del gasto de la Administración Central, sí se busca una reducción en términos relativos al PBI. Se parte del diagnóstico del que el gasto público es muy alto y constituye un peso excesivo para el funcionamiento de la economía nacional. Por lo tanto, uno de los objetivos fundamentales era lograr reducir dicho peso. En el caso de la reforma de la Administración Central, se buscaba que la misma contribuyera a lograr ese objetivo de disminución del gasto público. Para ello, el mecanismo elegido no es la reducción en términos absolutos del gasto, sino su reducción como porcentaje del PBI. Manteniéndolo constante en los niveles de 1994-95, disminuye como porcentaje del PBI, en la medida que éste continúe creciendo. Es decir, se buscaba que la reducción del gasto no afecte la capacidad de funcionamiento del aparato estatal, ya que mantiene los mismos recursos, pero que baje su peso sobre la economía nacional.

En síntesis el objetivo en este terreno es lograr una reducción del gasto de la Administración Central, subordinada a la racionalización funcional y organizativa, y no en términos absolutos sino como porcentaje del PBI²⁷⁴.

5.2.4. Profesionalización y revalorización de la función pública.

El objetivo es corregir y superar los problemas y disfunciones que se han venido acumulando en el sistema de gestión de personal de la Administración Central y al mismo

273 El Decreto No255/95, estableció como objetivo de la política fiscal, en términos de ejecución presupuestaria, el mantenimiento del gasto público real constantes, excluidas las inversiones y los gastos transitorios de las reformas, y por ende la reducción de la carga tributaria del gasto corriente sobre el producto (Resultados de la Gestión Pública, Rendición de Cuentas 1998, OPP 1999).

274 En efecto, según nos lo manifestó un alto funcionario del CEPRE, la idea era mantener constantes los gastos corrientes de la Administración Central, mientras que se hacía una previsión de un incremento anual acumulado de un 1% del PBI (Entrevista a Nora Berreta del 2.10.98).

tiempo se trata de modernizarlo introduciendo criterios de selección evaluación y de incentivos menos burocráticos y mas empresariales. El libro del CEPRE de 1998, sintetiza de la siguiente manera los problemas que se debían superar:.

"Elevar la competitividad y la productividad del sector público implica emprender necesariamente una serie de acciones -coordinadas y complementarias entre si - hacia los funcionarios públicos en aquellas áreas ya identificadas como prioritarias en la Ley de Presupuesto Nacional. Los funcionarios de la Administración Central tienen la responsabilidad directa en la prestación de los bienes y servicios públicos y por eso mismo constituyen el factor principal en el proceso de captación y expresión de los cambios requeridos ".
"...No es posible dar cumplimiento a los objetivos propuestos si no se establecen claramente las condiciones objetivas de trabajo recreándolas en el nuevo marco de racionalidad de la reforma. Diagnósticos realizados al respecto desde la década de los años 60 hasta la fecha dan cuenta de que diferentes procesos de larga data han ido erosionando las condiciones objetivas de trabajo dando paso a condiciones subjetivas y falta de profesionalización. Ello ha conducido a situaciones de desigualdad en el trabajo que derivan frecuentemente en la desmotivación de los funcionarios, aumentando el ausentismo y generando niveles de bajos rendimiento. Producto de estas distorsiones es que se ha priorizado la cantidad de personal en desmedro de la calidad profesional y remuneración de la función pública. En particular, y como consecuencia de lo anteriormente expresado, la política de remuneraciones ha desfavorecido notablemente en las últimas décadas los estratos gerenciales, profesionales y técnicos de la Administración Central, lo que ha alentado el doble empleo en perjuicio de la productividad y dedicación al servicio."

(CEPRE 1998, págs. 53 y 54)

El diagnóstico parece muy vago. Por ejemplo, no se mencionan cuáles han sido esos procesos de larga data que han venido minando las condiciones objetivas de trabajo. Sólo se mencionan los efectos de esos procesos, como el exceso de personal y las bajas remuneraciones de los estratos gerenciales y técnico-profesionales. Sin embargo, como veremos más adelante, estos son sólo algunos de los efectos que, lo que aquí no se menciona, que es el clientelismo político y la debilidad del sistema de méritos, ha producido. Volveré sobre este punto.

La reforma, para atacar esos problemas que menciona y construir una sistema de personal adecuado a las nuevas necesidades y exigencias se plantean los siguientes principales objetivos:

(a) Reducción y readecuación del personal existente a la estructura organizativa:

A partir de la reestructura organizativa y la consiguiente redefinición de puestos de trabajo, se planteó como objetivo el terreno de la readecuación del personal que cada unidad organizativa determinara los cargos y funciones contratadas adecuados a dichos puestos. Los restantes debían ser declarados excedentarios y debían suprimirse. Esta declaración de excedencia corresponde al jerarca por razones de reestructura, no necesitando obtener el consentimiento del funcionario afectado. Los funcionarios cuyos cargos y funciones contratadas sean declarados excedentes, pasarán a redistribución por un lapso de 12 meses, manteniendo todos sus derechos y recibiendo todas sus retribuciones. Una vez vencido ese plazo, y si no fue redistribuido, el funcionario podrá optar por retirarse recibiendo incentivos para ello, o quedarse, pasando a una situación de disponibilidad con el ingreso mínimo y sin posibilidad de carrera (CEPRE 1998).

Esta disposición, así formulada, y más allá de la discusión acerca de la constitucionalidad de la misma²⁷⁵, parece ser un avance importante con respecto a anteriores políticas de reducción de personal a través de incentivos al retiro de funcionarios.

(b) Mejora del sistema de remuneración:

En este terreno el objetivo es por un lado introducir una mayor capacidad de los jefes de incentivar el rendimiento de los funcionarios por medio de premios económicos y por el otro corregir las inequidades salariales que se habían venido acumulando a lo largo del tiempo a causa de la heterogeneidad de las formas de pagos y de la discrecionalidad de los jefes para su manejo (CEPRE 1998).

275 Ya que la declaración de excedencias en cargos presupuestados implica el levantamiento de la inamovilidad de los mismos, lo que debería ser potestad del Legislativo. Esta delegación de funciones que el Legislativo estaría haciendo en el Ejecutivo, es tema de controversia.

Cabe aclarar que en este punto no se menciona como objetivo de la reforma, ni el reducir la heterogeneidad salarial, ni se hace mención a las disfuncionalidades que genera el sistema de compensaciones extra-presupuetales. Tampoco queda claro, en la formulación de la propuesta, cómo se implementará la corrección de las inequidades salariales, ni qué se entiende por inequidad y cómo resultado de qué políticas de personal se produjeron.

(c) Creación de cargos de Alta Gerencia:

La introducción en la Administración Central de criterios de gestión empresarial, mayor autonomía de las unidades organizativas y evaluación por resultados, requiere un personal con capacidades gerenciales. Según los impulsores de la reforma, dado que en la carrera administrativa uruguaya no existían funcionarios con esas calificaciones, la reforma se planteó introducir estas capacidades por medio de concursos abiertos a candidatos que no provengan de la función pública. Estos cargos se han de regir por criterios empresariales, tanto en la forma de contratación, la que será por tiempo indefinido (pudiendo ser revocada en cualquier momento si el rendimiento no es satisfactorio), así como en los niveles de pago, similares a los del mercado, para hacer el cargo atractivo al personal altamente calificado en las funciones gerenciales (CPRE 1998).

Esta es una disposición que se inscribe típicamente en la línea de reformas de corte “managerialista” y que debería analizarse considerando los pros y los contras de este tipo de contrataciones por fuera de la carrera administrativa. Para ello, en primer lugar, debería conocerse a fondo la estructura y composición del Servicio Civil uruguayo, cosa que no se ha hecho satisfactoriamente en ningún diagnóstico anterior a la reforma. En consecuencia, parece demasiado categórica la afirmación del CEPRE de que en la carrera administrativa uruguaya no existen funcionarios con esas calificaciones. Probablemente haya un déficit en ese sentido, pero al no haber un relevamiento adecuado de la estructura de personal en toda la AC (ni la OPP ni la ONSC lo han hecho), no lo sabemos. Quizás los haya, pero están, por diversas razones (falta de concursos para ascender, acomodados políticos, etc.) subutilizados. Queda planteada la duda de si no se podría tratar de imprimir un espíritu más

gerencial, en la misma figura del Director de División, exigiendo a los que ocupan este cargo o a los que aspiran al mismo, determinados conocimientos en técnicas de planificación estratégica. Por otra parte, dado el nivel de retribuciones que esos nuevos contratos percibirán, y en la perspectiva de un sistema de personal que tradicionalmente no ha brindado las garantías necesarias para evitar el clientelismo político, esta nueva figura podría ser utilizada con una lógica de contrataciones poco transparente.

(d) Flexibilización de la carrera administrativa:

El objetivo en este terreno es el de introducir en la propia carrera administrativa, un sistema de calificación que disminuye el peso de la antigüedad, y que aumente la importancia de la evaluación en base a criterios de capacidad y rendimiento (CEPRE 1998).

En esta evaluación deben intervenir el Jerarca (por lo general, la autoridad máxima dentro de la UE), el Tribunal de Evaluación (que estará integrado por un funcionario designado por el Jerarca de la UE, un representante de los funcionarios elegido por voto secreto y un tercer miembro que preside el Tribunal y es elegido de común acuerdo por los otros dos), y el Supervisor (es decir, el funcionario que, como consecuencia de sus tareas, tiene personal directamente a su cargo, ocupe o no un puesto de jefatura) (Decreto No.301/996).

Este sistema de calificación, que responde a las pautas normales de un sistema de méritos tradicional, se transforma en una flexibilización de las pautas de carrera administrativas en el Uruguay, debido a que está atado a una exigencia de distinguir un porcentaje determinado de calificaciones catalogables como “excelentes” y “muy bueno”, a los que les corresponderá un incentivo económico.

Si se tiene en cuenta que la práctica de calificaciones era muchas veces inexistente, ya que por lo general el Jerarca no solía distinguir con este tipo de calificaciones a sus mejores empleados, sino que calificaba a todos por igual (a los efectos de no enemistarse con su

personal), esto constituye un avance importante hacia una gestión más eficaz de los recursos humanos. Sin embargo, como veremos más adelante, tal como quedó planteada esta medida, es decir, seguida de una cuotificación estricta (para el porcentaje de excelentes y muy buenos no se tiene en cuenta el tamaño de la UE), generó algunas situaciones absurdas que despertaron mucha resistencia entre el personal afectado.

6. RESULTADOS GLOBALES DE LA REFORMA

6.1. Concentración funcional de la Administración Central y transferencia de funciones a empresas y organizaciones de la sociedad civil.

6.1.1. Reestructura organizativa de las UE.

La mayoría de las UE definieron sus cometidos sustantivos, así como el nuevo organigrama de sus unidades organizativas. Se suprimieron o fusionaron aquellas unidades organizativas que, o bien, no cumplían con los requisitos técnicos exigidos por el CEPRE, o bien, realizaban tareas duplicadas y por ende debían ser tercerizadas o suprimidas. Como consecuencia de esto se produjo una reducción de 36,8% de Unidades Ejecutoras y de 44% de unidades organizativas de primer y segundo nivel (Divisiones y Departamentos) (OPP-CEPRE 1999).

En esa línea, se definieron 150 actividades a ser tercerizadas. Tal como lo establecía la Ley de Presupuesto, los decretos del Ejecutivo y los instructivos del CEPRE, las Unidades Ejecutoras procedieron a definir las actividades sustantivas y no sustantivas, siendo obligatorio tercerizar todas las que hubieran sido definidas como no sustantivas. Pero la tercerización no se limitó a las actividades auxiliares o de apoyo sino que un tercio (51) de las actividades que fueron tercerizadas, son actividades que en el propio proceso de la reforma fueron definidas como sustantivas.

A título ilustrativo, algunas de las actividades sustantivas que se prestarán fuera del ámbito de la AC, son: la medición de parámetros ambientales en el agua, aire y ecosistemas para evaluación de la calidad ambiental (en el MVOTMA); analizar el estado de conservación de estructuras arquitectónicas y de ingeniería (en el MEyC); realizar pesajes en rutas nacionales fijos y móviles, cobrar peajes en rutas nacionales, acciones de protección contra las inundaciones, administrar y explotar los servicios portuarios, formulación de proyectos viales (en el MTOP); realizar la inspección de equipos e instalaciones que utilizan

radiaciones ionizantes, efectuar mediciones de radiactividad ambiental, en alimentos, tejidos biológicos, etc. (en el MIE y M).

Como se ve, la mayoría de estas actividades involucran servicios de inspección, cuya tercerización –a nuestro juicio- debería ser objeto de una calibrada evaluación acerca de la conveniencia o no de su prestación a cargo de terceros (evaluación que no hemos podido ver en los Decretos de reestructura).

Se realizó también, un sustantivo proceso de declaraciones de excedencia. Esto, para finales de 1998, se había traducido ya en una reducción de 10196 cargos y funciones contratadas²⁷⁶, o sea, un 17,7 % sobre el total original en el universo de la reforma (que es un poco más amplio que la Administración Central)²⁷⁷. Teniendo presente la vigencia del cierre del ingreso de personal (la Ley 16697 del año 1995, había cerrado durante diez años el ingreso a la función pública), entre los retiros normales y los resultantes de la reforma²⁷⁸, el número de cargos ocupados de la Administración Central entre finales de 1995 y finales de 1999, se redujo en poco más del 10,3%.

Si observamos los Ministerios civiles, que es donde se concentró la reforma²⁷⁹, vemos que la reducción llega a poco más del 20% de cargos²⁸⁰. Como se observa, este porcentaje de reducción de los cargos ocupados, si nos concentramos en los Ministerios que llevaron el peso de la reforma, no es para nada despreciable.

276 Fuente: Rendición de Cuentas del año 1998 (OPP-CEPRE 1999).

277 El universo de la reforma incluye además de la Administración Central, al INAME y al BPS. La Ley de Presupuesto de 1996 estableció los objetivos y mecanismos de la reforma de la primera, pero abrió también la posibilidad de que otros organismos públicos se acogieran a los mismos, cosa que hicieron los dos últimos.

278 Entre ellos hay que incluir algunos retiros que no son hacia fuera de la administración pública, sino hacia otros organismos del Estado por fuera de la Administración Central. Este es el caso de los funcionarios de Correos, que pasa a ser un Servicio Descentralizado.

279 En el Ministerio de Defensa, de un total de 31 Unidades Ejecutoras, 29 estuvieron excluidos del universo de la reforma. En el Ministerio del Interior, de un total también de 31 Unidades Ejecutoras, 30 de ellas no formaron parte del universo de la reforma. Sin embargo, hay que señalar que la Ley de Presupuesto suprimió 9 Unidades Ejecutoras del Ministerio de Defensa (OPP-CEPRE 1999).

280 Elaborado en base a información suministrada por la ONSC en su página web:
<http://www.onsc.gub.uy/FuncPublicos/FuncPublicos.htm> (actualizada al 10.10.2001).

Al mismo tiempo, la magnitud de la reforma queda en evidencia también, si la comparamos con la reducción general de cargos del Estado en su conjunto. Para el mismo período, la totalidad de cargos públicos en el Estado, desciende de 261.711 a 240.451, equivalente a un 8.1% menos, en lugar de la disminución del 22.6% que resulta de la reforma que aquí analizamos.²⁸¹

Pero además se produjeron otros traspasos de actividades de la Administración Central hacia fuera de ella. El Correo, dejó de ser una Unidad Ejecutora del Ministerio de Educación y Cultura y se transformó en un Servicio Descentralizado, regido por el artículo 221 de la Constitución. Con esto se le otorga al Correo el máximo de descentralización y autonomía de gestión que la Constitución autoriza, ya que esta establece explícitamente que es uno de los servicios que no puede constituirse en Ente Autónomo. Con esta descentralización se busca dotar al Correo de mayor autonomía para desarrollar su capacidad de competencia en el mercado de los servicios postales.

6.1.2. Creación de nuevas Personas Públicas No Estatales.

Otra forma por la que se concretó el traspaso de actividades de la Administración Central a la Sociedad Civil fue la creación de cinco nuevas Personas Públicas no Estatales, a través de la Ley de Presupuesto 16.736. Ellas fueron: el Instituto de Promoción de la Inversión y las Exportaciones de Bienes y Servicios, el Plan Agropecuario, la Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales, la Comisión Honoraria de la Lucha Antituberculosa, y el Instituto Nacional de Abastecimiento²⁸² (arts.432 y ss.).

Como ya hemos señalado, las Personas Públicas no Estatales no son un fenómeno nuevo en el Estado uruguayo. Existen desde los años veinte, y en 1995 eran unas quince. Sin

281 Elaborados en base a información suministrada por la ONSC, en versiones impresas (ONSC 1999) y por su página web citada anteriormente.

282 Este organismo será más adelante derogado, en la última Ley de Presupuesto No.17.296, ya que fue creado como figura de transición antes de su eliminación completa de la anterior UE (DINACOA) dependiente del MTSS.

embargo, como veíamos anteriormente al tratar el tema, en los últimos tiempos, el sentido de su creación tiene una inflexión importante. En sus orígenes y en las primeras etapas, el sentido de las PPNE era acercar al Estado, articulándolas con su participación y control, actividades de interés público creadas y efectivamente implementadas por iniciativa de la sociedad civil. Como lo señala Cagnoni, “el Estado recibió el aporte de sectores gremiales de la sociedad para el cumplimiento de fines que interesaban a estos sectores, pero que al mismo tiempo no eran contrarios al interés general” (Cagnoni 1992, p.29).

Se trataba entonces, de un movimiento centrípeto. En cambio, las nuevas creaciones de personas públicas no estatales, se hace en base a actividades realizadas por el Estado que son transferidas a organizaciones de la sociedad civil (Cagnoni 1992). Se trata entonces de un movimiento centrífugo, donde las PPNE se parecen más a UE de algún Ministerio, que organismos privados que concilian intereses sectoriales con el interés general a iniciativa de los interesados o beneficiarios (Cagnoni 1992).

En el proceso de Reforma, cuatro de las cinco nuevas PPNE, corresponden a este movimiento centrífugo de transferencias de funciones hasta ese momento realizadas dentro del ámbito de los ministerios hacia la sociedad civil. El Instituto Plan Agropecuario, es un buen ejemplo de tendencia. Este Instituto era originalmente una Unidad Ejecutora desconcentrada dentro del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (Biasco Marino 1999), que fue transformada en persona pública no estatal para realizar actividades de extensión, transferencia de tecnología y capacitación relacionadas con la producción agropecuaria, con la finalidad de promover el desarrollo del sector. Con ello se busca por un lado reducir el gasto del Estado, exigiendo por ley su autofinanciamiento, y por el otro, dotar de mayor autonomía de gestión a su dirección gremial²⁸³, disminuyendo el peso y la responsabilidad en la gestión del Estado.

La quinta persona pública no estatal, creada por la Ley de Presupuesto, el Instituto de Promoción de la Inversión y Exportación de Bienes y Servicios, también siguió la pauta

283 La dirección es una Junta Directiva integrada por seis miembros. Cuatro representantes de los productores agropecuarios, uno del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, y uno –el Presidente- que es un productor nombrado por los otros.

centrífuga pero de manera un poco distinta. Esta entidad no existía como unidad organizativa dentro de un ministerio sino que fue creada por la Ley de Presupuesto. Pero no se trata de una organización que existiera en la sociedad civil sino que el Estado en vez de crear una nueva repartición dentro de algún ministerio, la crea y la traspa en el mismo movimiento a la sociedad civil (Biasco Marino 1999).

Se podría pensar la creación de esta última generación de PPNE como una forma de privatización, es decir, como creación de formas alternativas a la de UE de la AC (el *core government*), básicamente por razones de mayor autonomía técnica y de recursos (aunque esta autonomía es variable entre las PPNE). Se mantiene la tendencia a utilizar esta figura jurídica para cumplir funciones públicas, pero fuera de la órbita del Estado, buscando una articulación entre ambos ámbitos a través de la formación de los Directorios, el establecimiento de cometidos por ley, y con ciertos privilegios y controles propios²⁸⁴.

En el análisis de este fenómeno que realiza Nuesch (2002), se señala que muchas de las PPNE vigentes en la actualidad parecen tener cometidos vinculados al interés público, por lo que perfectamente podrían ser ejecutadas desde el Estado o en el ámbito estatal en sentido amplio. Esto, por un lado, plantea la duda de si se cumple con la Constitución al transferir fuera del Estado un cometido o función que atañe al interés público o que debería ser garantizado por el aparato estatal. Por otro lado, esta transferencia de funciones públicas y recursos, debería estar acompañada de una mayor responsabilidad por su gestión. En ese sentido, en palabras de Nuesch:

“...se observa una gran debilidad en términos de cómo hacer efectiva esa responsabilización. No está claro cómo es el relacionamiento de la PPNE con su Ministerio vinculante, qué tipo de información debe suministrar, ni cómo se garantiza de que dicha información refleja claramente la realidad. Tampoco está muy claro el alcance de la intervención de los organismos de control y qué sucede si estos organismos cumplen o no eficientemente con sus cometidos.”

(Nuesch 2002, p.69)

284 Cajarville (1992) señala las ventajas desde el punto de vista patrimonial, ya que reciben los bienes de las unidades que cumplía funciones o cometidos en la AC, y los privilegios, vía beneficios y exenciones, ya que algunas de ellas están exoneradas de tributos, y otras gozan de la inembargabilidad de sus bienes.

Si bien hay una tendencia a utilizar planes anuales y presupuestos como herramientas de gestión, como herramienta de los Directorios para evaluar el desempeño del Director o gerente de la PPNE, no se hace con una metodología preexistente e independiente al organismo a los efectos de la presentación de reportes periódicos ante el Ministerio vinculante y organismos de control (Nuesch 2002)²⁸⁵. Esto, como lo apunta Nuesch, más que una falencia de las PPNE, es una falla de control del Poder Ejecutivo al no establecer una metodología de trabajo y la publicación de los resultados de gestión.

A pesar de que las PPNE deben presentar ante el Ministerio vinculante un presupuesto de funcionamiento e inversiones para el ejercicio siguiente, y un balance de ejecución por el ejercicio anterior, a los efectos de que el Poder Ejecutivo los incluya en la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, los Ministerios no realizan una verificación adecuada de dichos estados. La CGN recibe dichos documentos y los publica en un Anexo a la Rendición de Cuentas del Presupuesto Nacional (Nuesch 2002). Por lo tanto, el Ministerio solamente recibe información, y el único control que realiza es a través del delegado o representante del Ministerio en el Directorio de la PPNE.

Así también, la AIN tiene responsabilidad administrativa en materia financiero-contable de las PPNE, y éstas deben enviar copia de sus estados contables, a fin de que la AIN realice controles selectivos de acuerdo con las conclusiones que obtenga del análisis de los mismos. Pero en los hechos, no se realizan auditorías selectivas de las PPNE, sino sólo en respuesta de algún pedido concreto del Ministerio vinculante o del Poder Ejecutivo (Nuesch 2002).

El mayor control lo realiza el Tribunal de Cuentas, pero este organismo se limita al tradicional control de gasto de acuerdo al monto del mismo. Cuando los organismos no superan el equivalente a una Licitación Abreviada, sólo deben presentar rendiciones de cuentas con comprobantes de gastos y se realiza un control formal de los mismos. Los organismos que superan dicho monto presentan un balance y presupuesto para el año siguiente, y si triplican el monto, deben enviar un presupuesto. El Tribunal de Cuentas, sólo

285 Ni siquiera se exigen como contrapartida de la transferencia de fondos en los casos en que la PPNE no se autofinancia.

emite una opinión acerca de si el Balance refleja la situación económico-financiera del organismo, pero no opina sobre la gestión, o si están destinando los recursos de acuerdo a los objetivos previamente estipulados.

En definitiva, no hay un control de gestión apropiado por parte del Ejecutivo. Esto es una seria carencia, si se piensa no sólo en la cantidad de PPNE que existen y el tipo de funciones estatales que cumplen muchas de ellas, sino también en el monto de los recursos públicos que manejan. Según los cálculos de Nuesch (2002)²⁸⁶, las PPNE que reciben alguna transferencia del Estado, ya sea vía subsidio (Inciso 21 del Presupuesto, diversos créditos (Inciso 24, que típicamente son los préstamos de organismos internacionales), o rentas afectadas (que son impuestos que tienen un destino establecido por ley), en su conjunto²⁸⁷, tienen un gasto equivalente al 1.4% del PBI, y al 17.3% de la AC. Estas transferencias del Estado equivalen a casi un 40% de su presupuesto, siendo el otro 60% autofinanciado (Nuesch 2002).

Con una mirada más detallada, Nuesch apunta que las PPNE vinculadas al MTSS, superan el gasto del Ministerio en un 23%. El LATU por sí sólo, gasta un 12.6% más que el propio MIEM. Las vinculadas al MSP gastan un 52% más que el Ministerio (el Fondo Nacional de Recursos (FNR) por sí sólo, gasta el equivalente a la mitad de lo que gasta el MSP y a un 10% de la AC). Las PPNE vinculadas al MGAP, representan un 40% del total de gastos del Ministerio (Nuesch 2002).

Por otra parte, la creación de la última generación de PPNE, no sólo responde, en concordancia a los objetivos del NPM, a la intención de conseguir una gestión menos burocratizada y más eficiente de ciertos servicios públicos, sino también a la de reducir el gasto público. Para ello, estaba previsto, según lo estipula la normativa legal que las creó, que se autofinanciaran. Ese debería haber sido el caso del Plan Agropecuario (PA), del Instituto de Promoción de la Inversión y Exportación de Bienes y Servicios (IBIEBS), y del Instituto Nacional de Semillas (INSE). Sin embargo, ello no es así, ya que el Estado sigue

286 Realizados en base a la información proporcionada por los Balances de Ejecución Presupuestal de la CGN, en el año 1999.

financiando la totalidad del presupuesto del IBIEBS y del PA, así como la tercera parte del INSE.

6.1.3. Algunas Interrogantes que se abren a partir de estos procesos.

Los procesos de desconcentración funcional que se registran, tal como las tercerizaciones, la creación de PPNE, o la misma utilización de convenios con ONG's para proveer servicios tradicionalmente prestados por las burocracias estatales "welfarianas", implican la utilización de formas contractuales (más o menos formalizadas) características del sector privado.

Mediante estos contratos, las organizaciones Ministeriales se desprenden de la provisión directa del servicio, con el objetivo de concentrarse en sus funciones más sustantivas de determinación de objetivos y especificación de los servicios, manteniendo también ante la ciudadanía la responsabilidad última por el buen cumplimiento de dichos servicios. Por lo tanto, mediante la utilización del contrato se establece un grado de separación entre aquellos que contratan, es decir, por un lado, el que compra el servicio, y por el otro, el que lo brinda.

Con ello, tal como lo he analizado en el Capítulo III, se busca despolitizar la provisión de los servicios y otorgar un margen más amplio de maniobra a los proveedores de esos servicios, con el fin de mejorar sustancialmente la gestión los mismos. Se argumenta, en concordancia con los presupuestos de la *Public Choice*, que reduce el fenómeno de estar haciendo lobby a favor de una expansión burocrática; facilita la revisión de los objetivos ya que se requiere una permanente revisión y especificación de los mismos, dentro de un marco democrático (entre las partes); se hacen más transparente las fuentes de financiación; etc.

287 Para realizar estos cálculos, Nuesch excluyó a CONAPROLE, debido a la magnitud del gasto de la misma, que distorsionaría el análisis de estructura de gasto.

Los contratos son vistos entonces, no sólo como instrumentos para organizar la provisión de servicios, sino también para resolver problemas en la relación con la ciudadanía.

Sin embargo, tal como lo destaco en el Capítulo IV, existen también argumentos que enfatizan el lado débil de la utilización de contratos para la provisión de servicios públicos. La mentada despolitización del servicio, deja de operar a la hora de renegociar los contratos, ya sea porque expiraron los plazos, o porque el Ministro (o quien esté a cargo representando la autoridad estatal) considera que necesita realizar modificaciones a los términos del contrato.

Esto a su vez puede llegar a reflejarse en pérdida de las ventajas que se quería obtener al utilizar la forma contractual. La renegociación puede traer aparejada un encarecimiento sustantivo de la provisión, y los costos de transacción en el procesos de renegociación pueden ser muy altos. En la medida en que el proveedor actúa en posición de muy escasa competencia en el mercado, o si el actor estatal ha perdido el *know how*, tornándose muy dependiente del proveedor, la negociación se torna bastante desfavorable para el Estado.

Otro aspecto muy importante a mencionar, y aquí es conveniente recordar las críticas de Aucoin al NPM que he estudiado en el Capítulo IV, es el de la paradoja que surge entre la pretensión de otorgar mayor libertad para gerenciar y la necesidad de los responsables políticos de mantener cierto control sobre el servicio. Si los controles son muy estrictos, vía fuertes especificaciones en los términos del contrato, se corre el riesgo de perder las ventajas que se buscaban a través de una provisión no jerárquico-Ministerial del servicio. Si los términos del contrato no son muy claros y detallados, puede dar lugar a disputas en torno a los estándares del producto que se provee, o lo que es peor aún, pueden surgir problemas de *accountability* en caso de que las cosas hayan ido mal y hubiese que buscar responsabilidades. Más adelante encontraremos precisamente un ejemplo de esto, al mencionar algunas deficiencias encontradas en el funcionamiento de la Dirección Nacional de Viviendas.

Al mismo tiempo, la provisión de servicios públicos vía contratos, plantea la necesidad de la construcción de un marco regulatorio de los mismos y de los mecanismos e instancias de control adecuados. Esto significa más burocracia y más regulaciones. En este aspecto, tal como veremos más adelante, también hemos encontrado déficits preocupantes. El dilema de las reformas pensadas para realizar ahorros en el corto plazo, es que no fortalecen la *governance*, y si en cambio sí se quiere fortalecerla, entonces hay que invertir en la construcción de capacidades estatales, en este caso, de regulación.

6.2. Los sistemas de control por resultados e integración de la información financiero-contable. Sus implicaciones políticas.

6.2.1. *El SEV, sus aspectos positivistas, y sus posibles consecuencias para la lógica política de provisión de servicios públicos.*

Una de las consecuencias que tienen estos experimentos de reforma inspirados en este nuevo paradigma, es el cambio de énfasis que se registra en las formas de *accountability*. Tal como lo analicé en el Capítulo IV, la contracara de las estrategias de flexibilización de la gestión de personal, y descentralización en las estructuras y el *management* de las organizaciones públicas, que debilitan a las antiguas formas de *accountability* jerárquica, legal (no la de los contratos, sino la de los procedimientos administrativos) y política (con las complicaciones que trae la ortodoxa división entre política y administración que plantea la separación entre los roles de proveedor y comprador en los servicios), es el reforzamiento de la *accountability* gerencial.

Según los principios del NPM, ésta sería una forma efectiva de generar una cultura de responsabilidad en la administración pública, ya que no sólo sería posible identificar a los responsables de las organizaciones proveedoras del servicio (haciendo rodar sus cabezas, en caso de no cumplir con sus objetivos, cosa que sería posible ya que, según la ortodoxia, pasarían a ser funcionarios contratados –tal como hemos visto que ocurre en Nueva

Zelanda y Gran Bretaña, por ejemplo-), sino que sería posible también, medir con claridad los resultados de su gestión.

En el Uruguay, con su estilo gradualista de reforma, si bien se han dado pasos en ese sentido, la reforma de la AC no ha descentralizado a sus UE, dándoles fuerte autonomía gerencial y estableciendo vínculos contractuales formales con los responsables de las mismas, que impliquen un sistema de premios y castigos. Eso no quiere decir, tal como lo apuntamos en nuestro análisis global de la reforma, que no se haya avanzado en el reforzamiento de la *accountability* gerencial.

Los puestos de Alta Especialización y Gerencia, que en definitiva equivalen al 35% de los cargos de Dirección del primer nivel, estuvieron pensados por los técnicos de la reforma, como una forma de ir sustituyendo a los antiguos Jefes de División (en su mayoría funcionarios de carrera), para poner así en la cúspide administrativa (directamente debajo del jerarca político de la UE), un *manager* al que se podía responsabilizar por la gerencia de la organización. En caso de no cumplir con sus objetivos, su contrato no sería renovado.

En la práctica, las UE aplicaron criterios distintos para realizar dichas designaciones. En muchos casos, las UE utilizaron estos puestos, no para contar con un gerente responsable por el *management* de la organización, sino para llenar huecos en áreas de especialización técnica en las que no disponían de personal capacitado para desarrollar nuevos programas en áreas específicas (entre otros, además de técnicos informáticos, se contrataron arquitectos e ingenieros, con especializaciones en cuestiones de medio ambiente, energía nuclear, etc.). Cuando esto se hizo así, fue en virtud de que los jefes de las UE consideraron que cubrir estas falencias, era más importante que la implementación doctrinaria de los principios de la reforma. Como era de esperar también, en un contexto signado por el “informalismo”, muchas de estas designaciones siguieron la habitual práctica del favoritismo personal o político, ya que los concursos se digitaron a través de llamados que en sus pliegos exigían un perfil tal, que sólo se amoldaba a una persona. Pero esto es una historia que pertenece al tema anterior y no a este que estamos tratando ahora.

Donde más se avanzó en el sentido de generar información necesaria para hacer una evaluación de la gestión de las UE, aunque –como veremos- con un estilo muy neo-taylorista- fue en el desarrollo del SEV (sistema de evaluación por resultados de la gestión). En este sentido, se avanzó de manera significativa, ya que en el Presupuesto Nacional 1995-1999, el 70% de los Incisos ya había definido algún tipo de indicadores en todas sus Unidades Ejecutoras. En la “Rendición de Cuentas de 1998”, se completó este proceso de confección de indicadores de gestión y se puso en práctica el Instructivo No.5 del año 1997.

Esta Rendición de Cuentas es la primera que se elabora en base a la nueva lógica de control por resultados. Es pues un primer paso en un proceso que explícitamente se ha planteado ser gradualista. Como tal, es un proceso aún incompleto y con carencias, pero no por ello deja de ser un objetivo deseable, siempre que no se lo transforme en una panacea para resolver los problemas políticos de asignación presupuestaria (ya vimos con Wildavsky los límites que esto tiene). Entre los funcionarios públicos entrevistados, algunos de ellos, ocupando cargos de responsabilidad en sus organizaciones, nos resumían la reforma con la expresión: “se puso la pelota al piso”. Esta expresión futbolística, se suele usar en el sentido de que el juego se desarrolle con más orden (en lugar de los pelotazos por el aire sin precisión alguna). Con esto significaban que por lo menos ahora, con más grado de realidad o con menos, los responsables políticos de las organizaciones Ministeriales pueden tener una idea aproximada de lo que se está haciendo en sus dependencias. Es decir, cuál es la misión de cada Unidad Ejecutora y cuál es la visión que se tiene de futuro. La confección y publicación de indicadores de performance, aunque insuficiente, obliga a un compromiso determinado con los mismos. En la jerga gerencial se suele decir: “una vez que entran, los tenemos”, en el sentido de que a pesar de que quede un largo recorrido de perfeccionamiento de este sistema, los responsables de la organización quedan comprometidos a ofrecer una performance determinada, y a dar explicaciones en caso de no cumplir.

Ahora bien, aquí también, al igual que en la designación de cargos de Alta Gerencia y Especialidad, existieron lagunas e insuficiencias que dejan rengu al proceso²⁸⁸. En primer lugar, creemos que quizás la deficiencia más grande que tuvo el sistema, es que se hizo a espaldas de la inmensa mayoría de los funcionarios. En los cursos que he dictado en la ONSC (dentro de los programas de capacitación enmarcados en los cursos de Alta Dirección, dirigidos a funcionarios de carrera aspirantes al cargo de “Jefe de División”), al tratar en el tema “Rendición de Cuentas del año 1998”, quedaba enormemente sorprendido al enterarme que el 90% de los funcionarios que asistían a estos cursos, no tenían ni la menor idea del contenido de esa rendición. No se los había tenido en cuenta para nada, en la formulación y preparación ni de: los objetivos estratégicos de la UE, ni de los 3 sub-objetivos que cada UE debía preparar, ni de los indicadores de performance que habían sido seleccionados, y mucho menos de los resultados de la gestión.

La pregunta era entonces: quién había preparado la rendición? (recordemos que ésta contiene inclusive una evolución del desempeño del organismo a partir del año 1996), ya que estos funcionarios, muchos de ellos Jefes de Departamento y de Sección, o Asesores en las UE, no habían intervenido en la preparación, ni sido consultados en este proceso. Alguno de ellos, un porcentaje muy bajo, sabía que algunos de sus compañeros, seleccionados por el jerarca de la UE, habían trabajado junto a los funcionarios del CEPRE en la preparación de estas rendiciones, y que a tales efectos, habían recibido una compensación salarial.

Este mecanismo de selección “secreta” de personal (que se dio en muchas UE, aunque no en todas), para que participe en tareas de producción de información del organismo, es sumamente nocivo para el ambiente de trabajo. Esta es una forma concreta más que adopta el favoritismo, y una forma de crear clivajes entre los propios funcionarios. Es decir, entre quienes ven los beneficios inmediatos que les está trayendo su compromiso con los jefes y técnicos que impulsan la reforma (en el caso en que los jefes coincidan con los técnicos, cosa que no siempre es así), y quienes quedan por fuera de este proceso (por lo

288 Esto, a pesar del enorme esfuerzo que hicieron los técnicos del CEPRE y muchos jefes y empleados de las UE, para recabar información sobre las actividades de cada organización y resultados de gestión, lo que es justo reconocer.

general, la mayoría). De esta manera, no es de extrañar que los primeros se identifiquen rápidamente con la reforma, siendo señalados como el grupo de los pensadores de avanzada (la versión criolla de los *reinventers*), que quieren romper con las ataduras burocráticas del pasado, mientras que los segundos, quienes quedan por lo general excluidos de los beneficios de la misma, y que en consecuencia son más escépticos respecto a las transformaciones en curso, como los retrógrados que no se adaptan al cambio.

De más está decir, que esta no es la forma de preparar una Rendición de Cuentas que refleje la realidad de los organismos. Esto queda en evidencia, simplemente con un ligero repaso de la Rendición.

Por ejemplo, si bien la mayoría de las UE definieron los items exigidos por el Instructivo, un número importante de ellas no definió la totalidad de los mismos. En muchos casos, si bien se define el producto algunos de los otros items quedan sin especificar. Por ejemplo, la “Fiscalía de Gobierno de 1er y 2o turno”, no define sus objetivos ni sus metas, aunque sí define indicadores de eficacia y eficiencia y no define indicadores de calidad. La “Procuraduría del Estado en lo Contencioso Administrativo”, sólo define el producto estratégico y el destinatario, pero no define los demás items. La Dirección Nacional de Trabajo, define todos los items, menos los objetivos, siendo también el caso del Instituto Nacional de Alimentación (OPP-CEPRE 1999).

Por otra parte de las entrevistas realizadas surgen expresiones de duda sobre la calidad de los indicadores de gestión definidos así como del grado de profundidad con que se hizo su definición. Dado que se trata del inicio de un proceso gradual de construcción del sistema, esta falta de atención a la calidad resulta de alguna manera comprensible. En ese sentido, lo importante es que se haya iniciado el proceso, y con ello, se plantea la exigencia de ir perfeccionándolo a través de la experiencia de su utilización.

En cuanto a las características generales del sistema de evaluación por resultados lo que se puede constatar es que los criterios establecidos por el CEPRE para todas las unidades organizativas hacen un fuerte énfasis en los aspectos cuantificables de los resultados.

Cada unidad organizativa, tiene que definir en primer lugar los objetivos, luego las metas, y luego indicadores de gestión. El CEPRE por medio del instructivo ya citado, establece qué es lo que se debe entender por cada uno de estos conceptos, y en cada uno de ellos, si bien el objetivo es definido en términos cualitativos, los mecanismos de evaluación del logro de esos objetivos son fundamentalmente cuantitativos. Las metas, que son la expresión concreta de los objetivos, deben ser en lo posible cuantificables. Y los indicadores de gestión, con los cuales se evalúa el logro de las metas y objetivos, son definidas como variables cuantitativas, no sólo en lo que hace referencia a la eficiencia, sino en la eficacia y calidad de los resultados. De esta manera, si bien los objetivos son definidos con criterios cualitativos, los criterios que el sistema establece para evaluar su realización, son cuantitativos. Los criterios para la evaluación de los aspectos cualitativos de su realización quedan, por consiguiente, fuera del sistema de evaluación por resultados.

Esta línea, se manifiesta también en los criterios para definir las contrataciones con terceros de actividades sustantivas y no sustantivas. El Instructivo No.5 de 1997 del CEPRE establece estos criterios. En primer lugar, se debe indicar la denominación y breve descripción del cometido o servicio a evaluar. Luego, se debe establecer una “unidad de volumen físico”, es decir, se debe indicar una unidad de medida que permita cuantificar el servicio; el ejemplo que se ofrece es “hojas de papel impreso”. Finalmente, se deben comparar los costos de la actividad realizada por el Estado con los costos en caso de ser realizado por terceros. Si estos últimos son menores, para una cantidad igual o superior de unidades de volumen físico, dice el Instructivo, entonces, la actividad debe ser tercerizada (Instructivo No.5/97).

Como se ve, los criterios para definir la tercerización son fundamentalmente cuantitativos, centrados en la cuestión de la relación entre los costos y resultados medibles en unidades de volumen físico.

De esta manera, vemos que los nuevos sistemas de control que se han implementando por la reforma de la Administración Central, se concentran en el control y evaluación de los

resultados en sus aspectos cuantificables: la eficiencia, y los aspectos definibles en unidades de medida cuantitativas de la eficacia. Evidentemente esto no significa que no se vaya a prestar atención a los aspectos cualitativos, o que se considere que estos no tienen importancia. Pero sobre estos aspectos los instructivos no establecen ningún tipo de criterio a tener en cuenta, por lo que es de suponer que quedan librados al juicio de quien o quienes evalúen la contratación con terceros de cada actividad. El aspecto central y prioritario de la construcción del sistema de control por resultados, pasa por el desarrollo del control de los aspectos cuantificables, de manera de desarrollar los instrumentos más adecuados al tipo de gestión de las empresas privadas.

Al analizar la definición de los “productos estratégicos”, y su operacionalización en objetivos (sub-productos), los que –arbitrariamente- se decidió que no deben ser más de tres (coincidiendo con el principio de definición de pocos objetivos y claros, típico de las propuestas de NPM), observamos que éstos, por lo general, representan solamente una parte de las funciones que son responsabilidad del organismo. La parte que es más fácilmente medible en términos cuantitativos. Aún menor representatividad tienen, los indicadores de eficacia, eficiencia y calidad (sobre todo estos últimos, cuando los hay), elaborados para medir el cumplimiento de cada uno de los objetivos, ya que miden solamente un aspecto muy parcial de los mismos.

Generalmente la información que se brinda, siempre está dada en términos de numeradores que expresan cantidad de personas cubiertas por el servicio, cantidad de trámites expedidos, cantidad de metros cuadrados edificados, cantidad de inspecciones realizadas, etc.; sobre denominadores que expresan, cantidad de trámites, inspecciones (o lo que corresponda) realizadas el año anterior, cantidad de personal afectado a la tarea, etc.

Sobre la calidad del servicio, o comentarios que ofrezcan información acerca de las tareas no mencionadas en esas descripciones parciales e incompletas de lo que es la actividad del organismo, no se encuentra, por lo general, casi nada.

Hemos pasado, de un sistema de Rendición de Cuentas, en el que era excesivamente narrativo, donde era muy difícil saber cuáles eran las tareas estratégicas de la UE, a un

sistema excesivamente formulado en términos cuantitativos, donde se registra únicamente la información que es fácil de recavar, y que no nos dice casi nada acerca de las mediciones de calidad, que como sabemos, no son nada fáciles de hacer²⁸⁹.

Este sistema de Rendición de Cuentas, que ha debido implementar la AC (más los pocos organismos descentralizados que han entrado en la reforma), pretende ser trasladado a otros organismos tales como los centros de atención descentralizada de Salud Pública (ASSE), o la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). Durante el año 1999, a estos organismos monstruos (por el personal que manejan y por la complejidad de su tarea), el CEPRE les venía dictando cursos y pidiendo, que respondan a esta pauta de Rendición de Cuentas, con el objetivo de poder incluir esa información en el próximo presupuesto estratégico quinquenal. Recordamos que entre los comentarios más frecuentes que escuchamos (dicho casi en secreto) era que “está bien, si quieren que hagamos lo que no estamos en condiciones de hacer, y que inventemos, inventaremos números para tranquilizarlos”.

Creemos que este comentario resume un poco lo que es esta Rendición de Cuentas. Si bien es loable el propósito de obtener información detallada y ordenada sobre las actividades de las reparticiones públicas, y lo que cuestan al contribuyente esas actividades, se debe ser realista con las posibilidades de los organismos, contemplándose el grado de complejidad de los mismos, y sobre todo, se debe tener en cuenta al personal de la organización.

Tal como lo vimos en el Capítulo IV, los indicadores de performance que no hacen justicia con la organización o con sus responsables²⁹⁰, que no son aceptados por el personal que va

289 A esto hay que agregar, que aún sobre muchas de estas mediciones cuantitativas, tenemos dudas de cómo se recavaron algunas de ellas, ya que según lo expresado por algunos de los funcionarios consultados en los cursos que brindamos, no son pocos los casos en que estos cuadros estadísticos son inventados. Esto no implica que no haya habido UE en las que se trabajó seriamente y la información recavada es fidedigna. En esos casos, a pesar de las deficiencias en las mediciones de calidad que apuntamos, la labor hecha por esas UE y el CEPRE, es digno de destacar, ya que implicó un gran esfuerzo de sistematización de la información, y en ese sentido, un primer paso para seguir trabajando en ello y mejorar la calidad de la misma.

290 Ya que no tienden a incluir indicadores complejos de calidad, difíciles de medir, pero que puede ser una parte sustancial de la organización. Además, pueden no estar considerándose factores que afectan negativamente o positivamente los resultados, como ser, dependencia de otras reparticiones para conseguir los objetivos. Esto no siempre se puede evitar, por más que se quiera corporativizar las

a ser medido (en este caso, no porque sean rechazados, sino porque ni los conocen), son de poca utilidad. Agregado a esto, en el contexto de informalidad y partidización de nuestra administración pública, donde pueden ser utilizados con fines político-partidarios, estos indicadores deben tomarse con mucha precaución.

Es cierto que esta Rendición de Cuentas fue sólo un primer paso en el desarrollo de un sistema de evaluación de resultados de la gestión, pero podría haberse hecho con un criterio un poco menos economicista y más orientado a un progresivo proceso de aprendizaje organizacional. Un trabajo más participativo, lo que implica que será más discutido, lento y costoso, pero también más provechoso y realista, y con indicadores de gestión menos positivistas y más concentrados en medir la calidad de los servicios, podría ser un paso en la dirección correcta. Obviamente, mientras subsistan todas las irregularidades que venimos apuntando en el terreno de la gestión de personal, y si la tendencia del gobierno sigue siendo la de desconfiar de su burocracia y dejarla afuera de este tipo de proceso, no habrá un trabajo de conjunto. Comprender esto es fundamental. En el Capítulo IV vimos, siguiendo a Likierman (1993), que no es nada difícil para la burocracia, en caso de no compartir los indicadores de gestión, sabotear el proceso, ya que son ellos los encargados de brindar información adecuada. Salvo que se la invente, pero en ese caso deja de ser relevante.

Justamente, este tipo de información, bien elaborada, podría ser un instrumento muy útil de control parlamentario (utilizado con madurez, en las comisiones de trabajo, y no como juego de la oposición para castigar al gobierno).

Hay que señalar también, que el énfasis en el control por resultados cuantificables y medibles, se acompaña, en el discurso de la reforma en el Uruguay, de una desvalorización de los controles procedimentales. En el sector público, tal como lo observamos en el Capítulo I, a diferencia de lo que sucede en la gestión empresarial privada, la libertad de gestión es restringida por controles procedimentales y reglas que tienen por función

unidades por producto. No nos extendemos más al respecto, ya que hemos hecho un tratamiento extensivo de esta temática en nuestras consideraciones teóricas.

proteger, tanto al administrador como a los administrados, de la arbitrariedad y de la inequidad (Weber 1980). Sin embargo, estos aspectos no son tematizados por la reforma, sino que la cuestión de los controles procedimentales es presentado y abordado desde el ángulo crítico de su ineficacia en función de la eficiencia económica y de la competencia de mercado.

El sistema de controles que ha comenzado a implementar la reforma es pues, consistente con el nuevo paradigma de gestión para el sector público y con su orientación general, o sea, el desarrollo de la lógica de mercado en los servicios públicos (Pollit 1998). Esta orientación es presentada, tanto en el discurso general del paradigma como en el discurso específico de la reforma en Uruguay, como una cuestión estrictamente técnica, independiente de valores y opciones políticas. Pero esto, como hemos visto, no es nuevo, sino que sigue una histórica línea managerialista de presentar las reformas administrativas.

Esta neutralidad técnica de las opciones “gerencialistas” de mercado es la que he venido cuestionando en todo el desarrollo teórico previo presentado en este trabajo. Sin duda, como ya lo he señalado, las decisiones y transformaciones realizadas tienen necesariamente un componente técnico, es decir, implican la adaptación a relaciones entre medios y fines independientes de la voluntad de los actores. Pero la adecuación técnica de un medio o de un sistema de acción, no existe en sí misma, sino que depende del fin u objetivo que se elija realizar. En ese sentido el fortalecimiento de la lógica gerencial de mercado en el Estado y los servicios públicos implica objetivamente el fortalecimiento del control por la eficiencia, ya que éste es el control determinante específico del mercado. Pero a su vez, la eficacia técnica de la lógica “gerencialista” de mercado, depende objetivamente de la elección de los fines centrales del sistema de acción.

Al respecto, Rockman (1998) señala que si el objetivo principal y último del Estado es producir de forma eficiente la generalización de los mecanismos de mercado en la provisión de los servicios públicos, parece el mecanismo idóneo. Ahora bien, si la meta principal del Estado es extender la provisión de servicios públicos con independencia de la solvencia económica de los ciudadanos, entonces el mercado no parece ser el mecanismo

más adecuado. En efecto, tal como lo señalo en el Capítulo V, en al tratar la conducción a través de los mercados, la lógica de mercado no genera incentivos para producir bienes y servicios para satisfacer las demandas de aquellos ciudadanos que no tienen recursos para pagar por los mismos. Los incentivos para que el Estado produzca servicios públicos accesibles a los sectores no solventes, no provienen de la lógica del mercado, sino de la lógica política. Los políticos no tienen muchos incentivos para reducir costos, pero sí para producir servicios públicos que satisfagan a sus votantes. En ese caso, es posible que a través de la lógica política se produzca una sobre-oferta de servicios públicos (con el consiguiente aumento de costos). Inversamente, si la lógica de mercado predomina, la tendencia será a una reducción de los costos, adecuándola a una demanda solvente (por ende, una producción eficiente), pero por lo mismo, se producirá una sub-oferta con respecto a la demanda social (Rockman 1998).

La reforma de la Administración Central, en consonancia con el paradigma de la Nueva Gestión Pública, no fue pensada y por lo tanto tampoco fue presentada, como implicando una elección política de los valores y objetivos centrales de los servicios y funciones públicas. Sin embargo su implementación efectiva va produciendo y presentando, por vía de hecho, esa elección. Se trata de contribuir a nivel del aparato estatal central a la construcción de un sistema de servicios y funciones públicas en el cual, la lógica política, cuya orientación está determinada en último termino por las demandas y el control de los ciudadanos (según su capacidad de movilización y "voz", e independientemente de su poder de compra), se subordine a la lógica de mercado, determinada por el éxito o el fracaso en el logro de la eficiencia empresarial.

En el capítulo V, al tratar los problemas de la *governance*, hemos visto que en los servicios públicos no es posible que se establezca completamente la lógica de acción y de control del mercado, ya que inevitablemente se articula con un sistema de acción y control de tipo redes políticas, es decir, basado en relaciones por medio de la capacidad e movilización y "voz" y constitución de acuerdos y alianzas más o menos durables, entre múltiples actores privados y públicos. Sin embargo, lo que sí es posible y de hecho es lo que buscan y lo que logran las reformas estatales de tipo gerencialistas, es que en esa articulación, la

lógica y el sistema de control, o sea el sistema de poder, específicamente político, se subordine a la lógica y al sistema de control-poder del mercado.

6.2.2. El SIIF y su impacto en la redistribución de poder entre los agentes del contralor.

Como acertadamente lo ha marcado un estudio realizado recientemente acerca del SIIF y de las consecuencias que su implementación apareja (Frick 2001), si bien aún no se han puesto en funcionamiento todos los módulos de este sistema, ya se empiezan a observar cambios importantes en cuanto a las relaciones de poder y control dentro de la estructura administrativa, ya que se vienen redefiniendo los roles y la responsabilidades, tanto de los organismos que componen el sector público, como de los funcionarios. Ello es producto de un movimiento típico de descentralización-centralización que acompaña los formatos de reformas inspiradas en el NPM²⁹¹.

En el caso del SIIF, se estaría descentralizando la gerencia de las organizaciones a nivel de las UE, y se estaría centralizando la definición de las políticas generales, la elaboración y aplicación de normas y procedimientos que regulan el sistema, y el control de los *outputs* generados.

Este movimiento puede observarse en el caso de la centralización de los pagos de Tesorería General, proceso que ya está en marcha. En el Sistema de Tesorería, la Tesorería General se convierte en el órgano rector del sistema, centralizando la administración de los recursos del Tesoro mediante la conducción de las cuentas de toda la Administración Central, la custodia de sus fondos, programando los flujos de ingresos y egresos y coordinando y dictando los procedimientos de las tesorerías de todas las UE.

De esta manera, el Ministerio de Economía y Finanzas (donde se haya alojada la Contaduría General de la Nación), determina las formas de manejo y flujo de la

²⁹¹ Al respecto, es ilustrativo el análisis de Aucoin (1991), acerca del NPM como matrimonio de dos corrientes de pensamiento, y la confluencia de principios “aparentemente” contradictorios, pero que pueden llegar a convivir en un mismo diseño administrativo, siempre y cuando se den ciertas condiciones.

información. El Tesorero General de la Nación, adquiere el rol de gerente financiero en la dirección y control de la ejecución presupuestaria, estableciendo y administrando las cuotas contra las cuales las entidades pueden obligar y pagar los gastos públicos, a través de un sistema de Cuenta Única de Caja. A ella ingresan los recursos recaudados de todo tipo, tributarios, no tributarios, etc.. Mediante esta cuenta, también se realizan todos los pagos de las obligaciones de los organismos del sector público, con cargo a los fondos de los respectivos titulares. Sin embargo, las decisiones sobre cada uno de los pagos, siempre que se mantengan dentro de ciertos límites establecidos, se descentralizan hacia las Tesorerías de los Incisos y UE. Este sistema, asimila figurativamente la función de la Tesorería Nacional, a la de un banco que mantiene relación directa con los clientes, representados por los tesoreros de los diferentes organismos del sector público, cuyos ingresos recibirá como depósitos (que serán disponibilidades financieras separadas y reemplazan a las cuentas corrientes bancarios que los organismos tenían previamente) y efectuará los pagos que éstos dispongan (directamente hacia los proveedores o beneficiarios de pagos).

Se trata entonces, de una descentralización operativa en la ejecución contable a nivel de las UE, y una centralización de la información y la capacidad de toma de decisiones en los organismos que constituyen los nervios centrales del gobierno (Ministerio de Economía, a través de la Contaduría General de la Nación y la Tesorería General de la Nación). Como este proceso viene acompañado de una lógica de contralor central de la performance financiera de las UE, a través de la introducción del SEV, se puede decir también que la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (que tiene rango Ministerial), debe incluirse entre los beneficiarios en este juego de traspaso de poder. Los Ministerios, al compartir su información en tiempo real con los organismos centrales, y ser éstos los únicos que manejan información general, pierden poder de negociación a la hora de discutir incrementos en sus presupuestos, y pierden también la capacidad para gastar lo que no tienen (y que luego se las arreglara como pudiese el Ministerio de Economía). Como contraparte, los Incisos ganan en autonomía para decidir la gestión de sus rubros (como el haber obtenido un mayor margen de maniobra para realizar traspasos de rubros), siempre dentro de los límites financieros que manejan.

En este juego que favorece a los organismos centrales de contralor financiero-contable, la Contaduría General de la Nación gana en su carácter de auditor, ya que el Contador Central del Inciso es designado directamente por la CGN y no por el Ministro, dejando de estar en relación jerárquica con éste. Bajo esta modalidad, la función de contralor para a estar bajo la esfera técnico-financiera, alejándose de la política. Al mismo tiempo, el Contador Central oficia también como delegado del Tribunal de Cuentas, dejando este organismo, de esta manera, de ejercer un contralor directo sobre el Inciso. Esta disposición derivada de la Ley de Presupuesto de 1996 y de la implementación del SIIF, si bien agiliza los procesos de contralor en la rama Ejecutiva, ha levantado críticas de algunos parlamentarios, en el sentido de que podría estar produciéndose un debilitamiento de la *accountability* legal externa que realiza el Tribunal de Cuentas, al dejar de designar su propio delegado²⁹².

Si bien esto es cierto desde el punto de vista de un control de gastos externo al Ejecutivo, hay señales de que el control interno ha mejorado como consecuencia de las modificaciones que vienen con el SIIF. En entrevistas que hemos mantenido con auditores de la Contaduría General de la Nación, que recientemente han pasado a cumplir esa función directamente en los Incisos, nos han manifestado que esto les permite controlar la documentación respaldante de los registros financiero-contables, cosa que antes, cuando desempeñaban esta función en la CGN, era casi imposible de hacer debido a lo complicado del proceso y los atrasos de los organismos en enviar dicha documentación.

Los efectos en la distribución de poder también se reflejan al interior de los mismos Incisos. En primer lugar, el acceso a la información, que está regulado por un código que se otorga al funcionario, es mayor a medida que se asciende en la escala jerárquica. Esto significa para muchos mandos medios, que hasta ese momento eran indispensables por su conocimiento y sus “memorias” institucionales acerca de los procesos de gestión financiero-contables, una pérdida de funciones y de sentido de ubicación en la organización. Los funcionarios de las Tesorerías de los Incisos en cambio, a pesar de perder poder en con respecto a la Tesorería General de la Nación, al reproducirse al interior del Inciso la estructura del SIIF, ganan control sobre las UE y se deslindan de las tareas

292 Entrevista a la Diputada Charlene realizada en Octubre del año 1999.

rutinarias de registraci3n, para dedicarse al an3lisis gerencial de la gesti3n. Los Tesoreros dejan de ser meros pagadores para convertirse en gerentes responsables de sus organizaciones.

Quiz3s sea esta transformaci3n, la de la implementaci3n del SIIF, la que mejor ha caminado en la reforma de la Administraci3n Central, que venimos analizando. Por un lado, se trata de un aspecto t3cnico, si bien costoso y no tan f3cil de implementar, pero menos complejo que la evaluaci3n por resultados de la gesti3n. Por otra parte, es un aspecto prioritario en el corto plazo (aunque lo sea tambi3n en el largo), para un gobierno que est3 presionado para reducir su d3ficit fiscal y tener un mayor control del gasto de sus Ministerios.

6.3. El objetivo de reducci3n del Gasto P3blico

El gasto del total de las operaciones del sector p3blico en 1999 es de 36.2% del PBI. Esto significa un aumento del 4.6 con respecto al a3o 1995, el que se explica b3sicamente a partir del aumento en el costo de la Seguridad Social²⁹³.

Si miramos ahora, exclusivamente el gasto “presupuestal”, concluimos que el objetivo de lograr su reducci3n como porcentaje del PBI, no se alcanz3. Como ya vimos, se trataba de mantener en t3rminos absolutos el gasto p3blico al nivel de 1994, lo cual, dado el crecimiento del PBI, significar3a una reducci3n porcentual con respecto a 3ste. A pesar del aumento del 10% del PBI, el presupuesto del Gobierno Central no disminuy3 su peso relativo, ya que pas3 de ser el 20,5% del PBI (incluyendo gastos extra-presupuestales) en 1995, a un 22,8% en 1999²⁹⁴.

La supresi3n de cargos y la reorganizaci3n de las estructuras, produjeron econom3as por 105 millones anuales de d3lares, de los cuales est3 previsto que 75 millones, se reasignar3n a las Unidades Ejecutoras, y los otros 30 millones, constituir3n ahorros fiscales. Pero a

293 Fuente: IMF 2001 (p3g. web).

294 Fuente: Rendici3n de Cuentas y Balance de Ejecuci3n Presupuestal del a3o 1995 (CGN, Tomo I, 1996) y publicaciones del Semanario “B3squeda” del a3o 2000.

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 PBI, no se redujo (a pesar de que este último creció durante el período).

Como ya lo anotamos anteriormente, el gasto de la Administración Central en 1995 era 7,6% del PBI. De los mismos, 6,3 corresponden a gastos de funcionamiento y 1,3 a inversiones. A su vez, de los gastos de funcionamiento, los salarios son un 3,4 y otros gastos un 2,9 (materiales y suministros; máquinas, equipos y mobiliarios; etc.)²⁹⁵. A partir de las transformaciones en estudio, el gasto de la Administración Central en 1999 representa el 8,1 % del PBI. O sea, un 0,5% más que en 1995. Pero dentro de esto, están contabilizados los costos de la reforma (0,08% del PBI²⁹⁶). Sin éstos, el gasto de la Administración Central es 8% del PBI. O sea, descontando el costo de la reforma, hay un incremento de 0,4% sobre el PBI, con respecto al año 1995. Los gastos de funcionamiento de la Administración Central en 1999 son 6,3% del PBI, o sea, se mantienen iguales que en 1995. Las inversiones son 1,8%, pero si les descontamos el costo de la reforma que está imputado a ellas (0,08% del PBI), resultan un 0,42% sobre el PBI, más altas que en 1995. El gasto en sueldos es 3,6 % del PBI y los otros gastos de funcionamiento son 2,7 % . Con respecto a 1995, es un 0,2 % del PBI, más alto y mas bajo respectivamente²⁹⁷.

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 PBI, 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 PBI, 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 PBI, a pesar de que hay 23% menos de funcionarios en los Ministerios civiles. El gasto corriente aumentó un poco como porcentaje del PBI, lo que se explica por un leve aumento

295 Cálculos propios en base a la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal del año 1999 (CGN, Tomo I, 2000).

296 Cálculos propios en base al Informe de Coyuntura 2000-2001, del Instituto de Economía (2001).

297 Cálculos propios en base a las Rendiciones de Cuentas y Balances de Ejecución Presupuestal de los años 1995 y 1999 (CGN 1996; 2000).

en los gastos de salario, y de que hubo una ínfima disminución de otros gastos de funcionamiento²⁹⁸. (Ver Tabla 9)

Tabla N°. 9

Variación del gasto de la Administración Central sobre el PBI

(Años 1995 y 1999 en %)

| | 1995 | | 1999 | | % de |
|--------------------------|-------|--------------------------|-------|--------------------------|----------------------|
| | Total | Sólo Ministerios Civiles | Total | Sólo Ministerios Civiles | Variación 1995- 1999 |
| Administración Central | 7,6 | s/d | 8 | s/d | 0,5 |
| Gastos de Funcionamiento | 6,3 | 3,34 | 6,3 | 3,41 | s/d |
| Salarios | 3,4 | 1,66 | 3,6 | 1,77 | 0,2 |
| Otros Gastos de Func. | 2,9 | 1,68 | 2,7 | 1,64 | -0,2 |
| Inversiones | 1,3 | s/d | 1,72 | s/d | 0,42 |

Notas:

Las cifras de 1999 no incluye los costos de la reforma que representan 0,08 % del PBI normalmente imputados a inversiones.

Fuente: Cálculos propios en base a Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal Años 1995 y 1999.

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 exacta 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

298 Cálculos propios en base a las citadas Rendiciones de Cuenta y Balances de Ejecución Presupuestal de la CGN.

siguiente manera: un 30% destinado a corregir las inequidades salariales²⁹⁹ 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. 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.

- 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 PBI. 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, en la distribución y control de la ejecución del gasto público.

Ahora bien, el hecho de que la reforma no haya logrado reducir el gasto de la Administración Central a pesar de haber logrado éxitos en la reducción de estructuras organizativas y de personal, y en el traspaso de funciones al mercado y al tercer sector, plantea la duda sobre si es posible y si tiene sentido reducir el gasto del Estado. En 1995, si se descuentan los gastos sociales, el costo del Estado en Uruguay era muy similar al de

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

Chile, en donde como es sabido ya se habían realizado radicales y exitosas reformas managerialistas, especialmente orientadas a reducir el Estado y el gasto público y aumentar su eficiencia (CEPAL 1998). Si la comparación se hace con los países desarrollados, el gasto no social en Uruguay está por debajo del de esos países, incluso en los casos que realizaron reformas managerialistas radicales, como Gran Bretaña y Nueva Zelanda (OECD 1998).

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 PBI, 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 parece 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 más efectiva y eficazmente.

6.4. 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 ser 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) y la contratación se hace sin plazo fijo y es revocable en todo momento por decisión fundada del Poder Ejecutivo (art. 50 del TOFUP).

Se puede decir, ya que se trata de un número importante de puestos de primer nivel que dejan de ser de carrera y pasan a mecanismos de contratación y cese de tipo gerenciales y abiertos al mercado, que se trata de un cambio sustantivo en la gestión de recursos humanos. Esto se sitúa a un nivel similar a una reforma radical en este terreno como la inglesa (tomada como parámetros de comparación). En efecto, en Inglaterra en 1995 se habían creado en los cargos de dirección un tercio de puestos de tipo gerencial, contratados por fuera de la carrera administrativa (Dargie y Locke 1999).

Sin embargo, en la práctica esto no resultó así. 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 el alcance esperado, ya que son muy pocos los organismos que las llevaron a la práctica (en su mayoría por razones de índole económica, al no contar con las partidas necesarias para realizarlas).

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 mismos³⁰⁰.

300 Elaborado en base a información obtenida en Sánchez (coord.) (1995) y OPP-CEPRE (1999).

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, ya que cualquier funcionario, sin importar su grado, puede concursar por cualquier cargo dentro de su escalafón.

Junto a estas medidas, cabe destacar la incorporación de un sistema de premios por rendimiento, asociado a un sistema de evaluación de los funcionarios. Dentro de cada Inciso, se debió distinguir el 10% de los mejores funcionarios, con la calificación de “excelente”, y el 20% siguiente con la calificación de “muy bueno” (art.24 de la Ley de Presupuesto del año 1996). Al resto, se los califica como satisfactorios, regular e insuficientes. Los calificados como excelentes, recibirían un premio equivalente al 10% de su retribución anual nominal, y los calificados como muy buenos, recibirían un 3% de la mism. Si bien este mecanismo de calificación tiene un propósito entendible (que, como ya lo señalamos, era el de terminar con una extendida práctica por la que los jefes repartían altas calificaciones entre todo el personal –sin excepciones casi-, de manera de no indisponerse con sus funcionarios), esta “cuotización” formal de las calificaciones por rendimiento, sin atender al tamaño de la repartición, produce situaciones absurdas que no parecen contribuir a la mejora de la productividad³⁰¹.

También se produjo por Ley 16697 del año 1995 el cierre, durante diez años, del ingreso a la función pública. Las viejas prácticas clientelísticas, amparadas en la alta discrecionalidad que disponen los jefes para nombrar empleados públicos, había ido produciendo no sólo un crecimiento excesivo del número sino también una selección que no tenía en cuenta las necesidades de la estructura organizativa. Para cortar entonces drásticamente las tentaciones clientelísticas, se prohibió por ley, el ingreso de nuevos funcionarios públicos (de carrera, contratados de larga duración y zafrales). Ahora bien, el mecanismo del cierre no puede ser mantenido definitivamente, ya que en primer lugar, la

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

ley prevé un plazo de diez años, y en segundo lugar, es necesario rejuvenecer el personal e introducir nuevas capacidades³⁰². La cuestión que queda pendiente aquí, es la de si la reapertura se hará en base a una revalorización y cumplimiento efectivo de los mecanismos de carrera o si se mantendrá la pauta de informalidad y discrecionalidad en el ingreso, pago y distribución efectiva en los distintos puestos y funciones.

Estos resultados muestran que el sistema de carrera no fue transformando de manera significativa. Las modificaciones son parciales y si bien introducen flexibilizaciones, como la eliminación de las limitaciones de grado para concursar, y elementos gerencialistas, como los cargos de Alta Gerencia, o los incentivos por rendimiento, se mantiene el sistema normativo vigente en 1995, que se basa –en la forma- en los principios burocrático-weberianos de carrera.

En ese sentido, la reforma realizada no ha producido transformaciones sustanciales tendientes a solucionar la “informalidad” que caracterizaban la gestión de personal en 1995, y que históricamente ha venido minando la productividad de la administración pública uruguaya. En Uruguay, de manera similar a lo que sucede en la mayoría de los países de América Latina, el funcionamiento real de la gestión, no se corresponde totalmente con los textos legales, produciéndose esa situación que el Banco Mundial caracteriza con el concepto de “informalidad”. Veamos como la define:

“Las Administraciones en América Latina y el Caribe poseen reglas y estructuras formales muy coherentes con el modelo de jerarquía (y centralizado) que prevalece en la mayoría de los países avanzados. Pero el comportamiento burocrático real es diferente (...) Caracterizaremos esta diferencia entre las reglas aparentes de la jerarquía weberiana y las reglas reales como *informalidad*. La informalidad se produce cuando la conducta burocrática real no se corresponde a las reglas formales. Aunque parecen ser cumplidas, las reglas son infringidas o tergiversadas; de hecho el Estado de derecho se encuentra socavado”.

(Banco Mundial 1998, p.143)

302 El fenómeno del envejecimiento del empleo público en el Uruguay es un problema que la misma ONSC reconoce. La ONSC ha publicado recientemente un Informe, donde se constata que, en el 2001, poco más del 55% de los funcionarios del Estado tienen más de 45 años (Semanario “Tiempos del Mundo”, 11.04.2002, p.4 y 5). Esta situación, para los cargos presupuestados (es decir, pertenecientes a la carrera administrativa), se agravará aún más, si se aprueba el Proyecto de Rendición de Cuentas que el actual gobierno de Jorge Battle ha pasado al Parlamento (Julio del 2002), proponiendo extender la prohibición de ingreso hasta el 2015.

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 caracterizaba por una importante discrecionalidad en los mecanismos de selección y ascenso del personal y en las formas de su retribución. Los funcionarios de carrera coexisten con funcionarios que no son de carrera, y el ascenso a los cargos de la carrera administrativa no se correlaciona con la ocupación efectiva de los puestos y la realización de las tareas correspondientes. Igualmente, la heterogeneidad de las formas de retribución salarial genera, como ya vimos, una situación en la que no hay estricta correspondencia entre cargo y retribución. La carrera administrativa existe y se cumple, pero el cumplimiento es bastante más formal que real. Esto proporciona a los jefes mayor discrecionalidad que lo que la letra de la ley establece en las designaciones para el cumplimiento real de los distintos puestos, así como en la fijación del pago. Estos mecanismos de discrecionalidad, ya vimos que eran - entre otros- las encargaturas en puestos de dirección, los pases en comisión, la asignación de premios e incentivos, las remuneraciones con partidas de libre disponibilidad, etc.

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-, etc¹. 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.

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 que no se retiraran indiscriminadamente los funcionarios, según su conveniencia personal, sino que la disminución de personal se hiciera en base a un reordenamiento de la estructura cargos y puestos, de tal manera que se retiren solo los funcionarios cuyo cargo y puesto no sea necesario.

Al mismo tiempo, con eso se buscaba que, por un lado, cada funcionario ocupe el puesto y realice efectivamente las funciones correspondiente a su cargo (o asimilado al cargo en el caso de los contratados); y por el otro lado, que desaparezcan aquellos cargos que no fueran

necesarios para ningún puesto. Esto no implicaría una innovación, ya que es lo establecido en el Estatuto Legal Central, pero sí un reordenamiento de la relación entre cargos, puestos y funcionarios que se encontraba distorsionada por las prácticas discrecionales.

Ahora bien, de las informaciones que surgen de nuestras entrevistas, resulta que el procedimiento para hacer las declaraciones de excedencia, fue una combinación de declaraciones de excedencias justificadas a partir de la lógica ya expuesta, con declaraciones de excedencias de los funcionarios que manifestaban su interés en retirarse. 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 se cumple en algunos casos y en otros no, según la discrecionalidad de los distintos jefes y/o de sus relaciones o acuerdos con sus funcionarios.

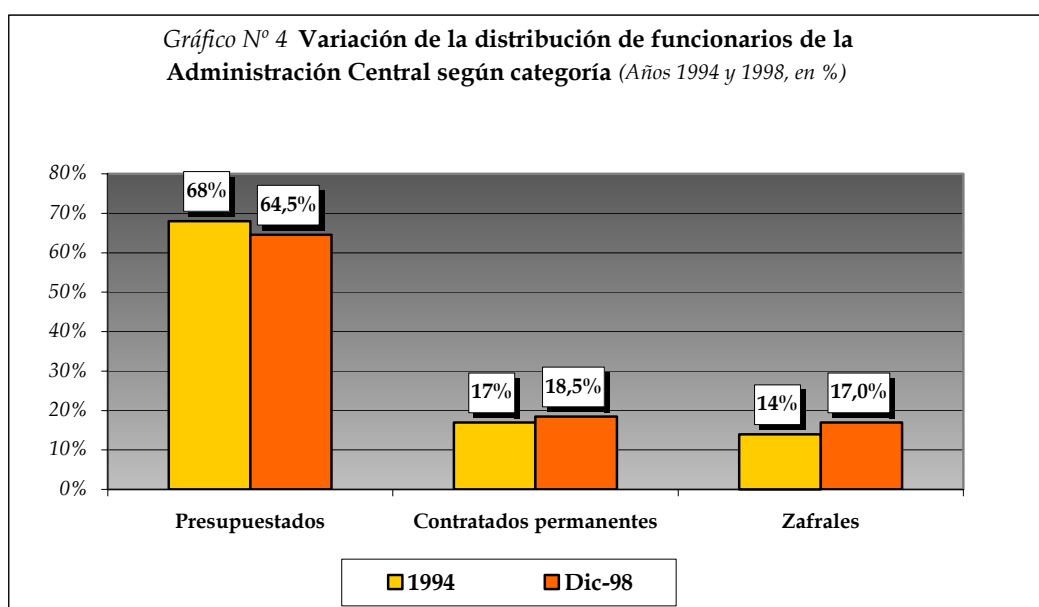
Por Ley, se limitó la práctica de “pases en comisión”. Sin embargo, la escasa información disponible muestra que en algunos Ministerios siguen siendo numerosos los funcionarios en esta situación³⁰³. Con respecto a la figura de las “encargaturas”, la reforma no planteó ninguna limitación o corrección. 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 la cual el fenómeno está en flagrante contradicción con el cumplimiento de las funciones correspondientes, como por ejemplo, en la Dirección General de Impositiva³⁰⁴.

303 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.

304 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: Diario “El Observador”, del 27-07-01.

Por otra parte se mantiene inalterada la coexistencia de funcionarios de carrera y funcionarios contratados de larga duración ; y nada se ha planteado con respecto a la transformación u ordenamiento de la situación de 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 no se tradujo en un aumento de la proporción de funcionarios presupuestados, sino que por el contrario disminuyó. En Diciembre de 1998, la AC tiene 64.5% de personal presupuestado, 18.5% de contratados “permanentes” y 17% de zafrales y otros. Con respecto al año 1994, esto significa que los primeros redujeron su peso en el total un 5.8%, mientras que los contratados aumentaron su participación un 7.6%, mientras que los zafrales registran el mayor aumento con un 19% (pasando de representar el 14.3% del total, a constituir el 17%)³⁰⁵ (Ver gráfica No.4).



³⁰⁵ En base a la información extraída de: Sánchez y otros 1995; y OJNSC 1999.

Al mismo tiempo aumenta, en los organismos que constituyen el universo de la reforma, el número de empleados en las categorías de becarios, pasantes, arrendamiento 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 período³⁰⁶. (Ver Tabla No. 10).

Tabla N° 10

Evolución de la Proporción de pasantes y becarios sobre la totalidad de los funcionarios públicos (Años 1995 y 1999)

| | Año 1995 | | | Año 1999 | | | % de Variación 1995 - 1999 |
|----------------|----------|---------------|--------|----------|---------------|-------|-------------------------------|
| | Func. | Pasantes % | y % | Func. | Pasantes % | | |
| Todo el Estado | 252297 | 8906 | 3,53% | 223619 | 9314 | 4,17% | 18% |
| Admn Central | 97878 | 3147 | 3,22% | 84926 | 4150 | 4,9% | 52% |

Fuente: Cálculos propios en base a página web ONSC al año 2001.

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 mecanismo³⁰⁷.

Este cambio en la composición del personal, con un claro aumento proporcional de las categorías de empleados temporales con respecto a los funcionarios más estables, es una de

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

307 Revista "Latitud 30/45" (1999).

los efectos “no buscados” de la reforma, por lo menos explícitamente. Pero sí está en concordancia con las pautas del NPM que buscan flexibilizar los sistemas de personal.

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, por parte de los órganos de contralor central, de la utilización de los fondos extrapresupuestales.

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 las reasignaciones de ahorros efectuados por la reforma –que surge de 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 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 Tabla No. 8).

En efecto, basta observar las altas diferencias entre los costos salariales unitarios de los organismos estatales en la actualidad para registrar la magnitud que ha alcanzado esta brecha. (Ver tabla No.11)

Tabla N° 11

**Costo Salarial del Estado, cantidad de funcionarios y costos por funcionarios
(Año 2000 ¹, en dólares)**

| Organismo del Estado (<i>por poder</i>) | Costo salarial en dólares | Cantidad de funcionarios | Costo unitario (<i>en dólares</i>) |
|--|------------------------------|-----------------------------|---|
| Poder Legislativo | 56.885.694 | 1.536 | 37.035 |
| Poder Ejecutivo | | | |
| Presidencia | 18.606.724 | 862 | 21.586 |
| Defensa Nacional | 206.520.238 | 31.951 | 6.464 |
| Interior | 179.466.711 | 25.331 | 7.085 |
| Economía y Finanzas | 78.538.493 | 5.004 | 15.695 |
| Relaciones Exteriores | 31.176.607 | 560 | 55.673 |
| Ganadería Agr. y Pesca | 28.094.499 | 2.534 | 11087 |
| Industria, Energía | 6.841.318 | 393 | 17.408 |
| Turismo | 2.096.729 | 175 | 11.981 |
| Transporte y Obras | 10.419.544 | 4.524 | 2.303 |
| Educación y Cultura | 47.786.552 | 2.647 | 18.053 |
| Salud Pública | 102.357.178 | 15.060 | 6.797 |
| Trabajo y Seg. Social | 12.371.221 | 811 | 15.254 |
| Vivienda | 2.946.555 | 333 | 8.849 |
| Deportes y Juventud | 26.103 | 920 | 28 |
| Sub-totales | 727.248.472 | 91.105 | 7.983 |
| Poder Judicial | 53.848.670 | 4.039 | 13.332 |
| Tribunales | | | |
| Tribunal de Cuentas | 6.066.166 | 363 | 16.711 |
| Corte Electoral | 12.298.117 | 1.059 | 11.613 |
| Trib. Cont. Administrativo | 1.817.446 | 97 | 18.737 |
| Sub-totales | 20.181.728 | 1.519 | 13.286 |
| Educación Pública | | | |
| ANEP | 413.626.053 | 47.028 | 8.795 |
| Universidad | 93.900.958 | 11.528 | 8.145 |
| Iname | 45.683.711 | 3.751 | 12.179 |

| | | | |
|--------------------|--------------------|---------------|--------------|
| Sub-totales | 553.210.722 | 62.307 | 8.879 |
|--------------------|--------------------|---------------|--------------|

Gobiernos departamentales

| | | | |
|---------------------------|--------------------|---------------|---------------|
| Intendencias del Interior | 251.527.000 | 29.097 | 8.644 |
| Intendencia de Montevideo | 179.296.000 | 9.710 | 18.465 |
| Sub-totales | 430.823.000 | 38.807 | 11.102 |

Empresas estatales

| | | | |
|-------|-------------|-------|--------|
| Antel | 142.103.089 | 5.856 | 24.266 |
| ANCAP | 60.383.281 | 2.721 | 22.192 |

Tabla N° 12 (Continuación)

| Organismo del Estado (por poder) | Costo salarial en dólares | Cantidad de funcionarios | Costo unitario (en dólares) |
|-------------------------------------|------------------------------|-----------------------------|--------------------------------|
| UTE | 160.969.767 | 6.515 | 24.708 |
| OSE | 86.320.833 | 4.655 | 18.544 |
| ANP | 27.094.003 | 1.252 | 21.641 |
| AFE | 17.297.208 | 1.677 | 10.314 |
| Adm. Nal. Correos | s/d | 1.794 | s/d |
| Pluna | 1.400.000 | 66 | 21.212 |
| Sub-totales | 495.568.181 | 22.742 | 21.791 |

Bancos del Estado

| | | | |
|--------------------|--------------------|--------------|---------------|
| Banco República | 179.289.691 | 4.588 | 39.078 |
| Banco Hipotecario | 57.861.969 | 1.438 | 40.238 |
| Banco de Seguros | 63.444.243 | 1.604 | 39.554 |
| Banco Central | 33.824.385 | 519 | 65.172 |
| Sub-totales | 334.420.287 | 8.149 | 41.038 |

Otros entes

| | | | |
|---------------------------|-------------------|--------------|---------------|
| Bco. Previsión Social | 75.524.533 | 4.376 | 17.259 |
| Instituto de Colonización | 3.750.207 | 200 | 18.751 |
| | 79.274.740 | 4.576 | 17.324 |

| | | | |
|----------------------|----------------------|----------------|---------------|
| Total General | 2.751.461.394 | 234.780 | 11.719 |
|----------------------|----------------------|----------------|---------------|

Nota:¹ Los datos de las Intendencias municipales corresponden al año 1999, y las del Banco de Seguros al año 1998.

Fuente: Tomado de Semanario Búsqueda setiembre de 2001.

Como se observa en esta tabla, 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, que es de u\$7983, con el de los Tribunales de la República, que es de u\$13.286, o el de los Gobiernos Departamentales, que es de u\$11.102. Ni que hablar si lo comparamos con el de las Empresas estatales, que es de u\$21.791, o el de los Bancos del Estado, que es de u\$41.038³⁰⁸.

Como lo sostiene Olezker (2001), es evidente que los salarios de la AC han servido como variable de ajuste para reducir el gasto público. Según este autor:

“Si los salarios se hubieran mantenido en su nivel real desde 1985 a 2000, la erogación adicional del fisco hubiera sido de 3.000 millones de dólares. Hubo un ahorro en quince años equivalente a tres años de salario.”

(Olezker 2001, p.106)

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. Por otro lado, la estructura salarial de la AC sigue estando profundamente deprimida en relación a los otros sectores del Estado.

En definitiva, todo esto nos permite concluir que no ha habido un verdadero esfuerzo por profesionalizar el Servicio Civil, jerarquizando así la tarea del funcionario público. Esto no es una omisión menor, debido a la trascendencia que un Servicio Civil profesionalizado y competente tiene, en aquellos países que mejor desempeño estatal muestran, en cuestiones relativas a la construcción de capital social (indispensable para el tan ansiado desarrollo de los mercados en los países no industrializados) y conducción social (*macro-management*).

Como veremos a continuación, en la Administración Central existe una especie de cortocircuito entre el nivel político de toma de decisiones (Ministros, Sub-secretarios, asesores de confianza) y el técnico-profesional de carrera. Al estar tan devaluada la carrera administrativa, lo que debería ser una fructífera tensión entre las distintas racionalidades que juegan en la administración pública (burocrático-legal, técnico-especializado, y política –últimamente muy supeditada a la economía-), se resuelve a favor de un estilo de liderazgo político que por lo general no toma en cuenta el asesoramiento especializado de su maquinaria institucional, sino que se suele servir de su personal de confianza (político y técnico) y de profesionales contratados por fuera de la administración pública.

En esta investigación, basada en entrevistas a funcionarios que desempeñan como profesionales en la administración pública, y complementariamente en información suministrada por algunos trabajos, hemos recogido algunos indicios (muy modestos, debido a límites en cuanto al alcance de nuestra investigación), de que este fenómeno repercute a su vez, en marcadas deficiencias a nivel de planificación Ministerial de políticas proactivas, así como en las capacidades de regulación y control de gestión de servicios públicos (directa- o indirectamente prestados por el Estado), con el fin de garantizar la calidad de los mismos y la transparencia de sus mecanismos de financiación. En este último punto, no sólo se nota la falta de *accountability* horizontal en la administración pública, que sólo se da en caso de existir un cuerpo de funcionarios profesionalizado y jerarquizado, sino también la insuficiencia de los mecanismos de control externos a la misma (Parlamento, Tribunal de Cuentas, información ciudadana y mecanismos de participación directa de la misma).

7. Más allá de las doctrinas: Algunos problemas pendientes.

En este apartado queremos ofrecer, combinando el análisis global de resultados de la reforma que venimos desarrollando, con nuestras apreciaciones formuladas a partir de las numerosas entrevistas hechas a especialistas, técnicos y personal administrativo afectado por la misma, una imagen general de algunos de los problemas de gestión más relevantes que atraviesa la Administración Central. Estos problemas pendientes, o bien no han sido tematizados adecuadamente por la reforma, o bien han sido profundizados por la misma, ya sea por el tipo de objetivos que se planteó, o por la forma en que se instrumentaron.

7.1. Los desestímulos al Servicio Civil.

7.1.1. El “informalismo” y el “favoritismo” como obstáculo al rendimiento.

En la inmensa mayoría de nuestras entrevistas, los funcionarios públicos detectan, como uno de los problemas más serios que las organizaciones públicas de la Administración Central enfrentan, la falta de incentivos para realizar sus tareas de forma eficiente, y comprometerse con el cumplimiento de los objetivos organizacionales (recordemos que este es uno de los pilares sobre los que descansa la cultura empresarial y de responsabilidad que se quiere promover en el sector público, según las pautas del NPM).

Las razones que explican esta falta de incentivos, son muchas y complejas, a diferencia de la simpleza de los diagnósticos y remedios que plantean las recetas tipo NPM. Algunas de ellas enquistadas en viejas prácticas, a veces burocráticas y políticas del país, y otras, alentadas por la forma en se vienen promoviendo las nuevas orientaciones estratégicas de gerencia de personal.

Junto a los bajos salarios, que es una variable no siempre manejable para los responsables de las organizaciones públicas (y que como hemos visto en nuestro análisis de la temática, en nuestro caso depende en mucho de la Unidad Ejecutora a la que se pertenezca), entre los factores que más perjudican la productividad del empleado público, los funcionarios públicos señalan -en su inmensa mayoría- a las prácticas de favoritismo en la organización.

Este es un rasgo típico de una administración con rasgos patrimonialistas, o, como lo califica el Banco Mundial, atacada por el síndrome del “informalismo”. El mismo ha sido un punto que aparece sistemáticamente en casi todas nuestras entrevistas, y que es percibido de forma muy sensible por los funcionarios.

Estas prácticas de favoritismo se han venido desarrollando en las organizaciones de la Administración Central de diversas maneras, y si bien es un rasgo constante en la historia de la administración pública uruguaya, las formas que adopta varían con las épocas.

En el viejo Uruguay (previo a la Dictadura), según los Informes previos de Reforma Administrativa, y según lo que los funcionarios de más antigüedad nos han relatado, el no respeto por el Estatuto Central del Funcionario Público y el sistema de méritos que propone, era generalizado en la Administración Central. Luego de la Dictadura, gracias a la labor de promoción y difusión del Estatuto que ejerce la ONSC (y apoyado por las garantías que ofrece el Tribunal de lo Contencioso Administrativo), comienza a producirse un respeto más generalizado del sistema de méritos³⁰⁹. La situación, según lo que nos manifestaban funcionarios públicos que provienen de épocas en las que el sistema de carrera no operaba en absoluto (salvo en organizaciones asiladas), es mucho mejor ahora que la que lo era antes.

A pesar de ello, como hemos visto, muchas veces la carrera administrativa es un formato legal que otorga derechos (y fija deberes) a los funcionarios, pero que carece de sentido, como incentivo de rendimiento. Los huecos que hemos venido señalando en el sistema de

carrera –inconsistencia entre puesto y cargo legal, existencia de una carrera paralela, diferencias de remuneraciones que no obedecen al cargo o puesto que se ocupe en la jerarquía, etc.-, juegan en ese sentido. Ello, aún otorga al jerarca (que según el caso pueden ser los cargos políticos superiores de la organización, los cargos de confianza, tales como el jefe de la UE, pero también pueden ser jerarquías administrativas inferiores a éste), una fuerte discrecionalidad, aunque no tan abierta como antes, para promover favoritismos entre sus funcionarios.

a) Ascensos y designaciones discrecionales

En nuestras entrevistas abundan las denuncias respecto a estos fenómenos de favoritismo que vacían de contenido la estructura formal de carrera. Tal como nos lo manifestaba un funcionario del escalafón profesional del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, perteneciente a la Dirección Nacional de Medio Ambiente:

“Lamentablemente el jerarca actual de la organización no piensa que el capital técnico de esta UE es su principal activo y en ese sentido ha avalado con esta reestructura numerosas inequidades producto de reiterados eventos de clientelismo político y amiguismos, que han lesionado flagrantemente los derechos legítimos de los funcionarios de esta UE. Basta citar por ejemplo, que quienes integran a la fecha los actuales cargos de jefatura (sin previo concurso), pertenecen coincidentemente al mismo grupo político-partidario, o mantienen con el Director una confluencia legítima de intereses. En ese sentido, actitudes de esta índole, socavan la moral, las normas de la organización y el respeto de la misma”.

(Entrevista a funcionario de la DINAMA: Abril de 1999)

Este fenómeno, por supuesto, no es particular de esta repartición, sino que está generalizado –aunque con distintos grados de intensidad- en casi todas las reparticiones Ministeriales.

309 A pesar de ello, según lo recogido en nuestras entrevistas, todavía persisten nichos de “clientelismo político” abierto en muchas UE, que representan una violación flagrante a los derechos del funcionario, ya que siguen existiendo UE en las que los cargos administrativos de jefatura son ocupados únicamente por personas que pertenecen al mismo grupo político del jerarca de la UE.

Pero los favoritismos pueden tomar formas aún más sutiles y encubiertas, que la de promover funcionarios a puestos mejor remunerados, por fuera de la carrera administrativa. La promoción de funcionarios a puestos de asesoría³¹⁰ (a los que no se accede por concursos de carrera, sino por designaciones hechas “a dedo”), muchas veces es una forma de premiar a ciertos funcionarios (por diversas razones, que pueden estar o no justificadas), a puestos en los que las condiciones de trabajo suelen ser más favorables que en los puestos de línea. Los funcionarios que trabajan a nivel de este tipo de asesorías, no sólo manejan información vital para el desarrollo de sus perspectivas laborales (adentro y afuera del sector público), sino que muchas veces, por lo que revelan nuestras encuestas, estos funcionarios –en su mayoría profesionales que desempeñan también tareas en el sector privado- cumplen horarios de trabajo muy flexibles y convenientes. Es común oír decir: “este funcionario viene a firmar asistencia una vez por semana, y tiene un salario excelente; pero es amigo del jerarca, o está puesto a dedo, por sus vínculos políticos”.

c) Otras formas que adquiere la discrecionalidad: viáticos, cursos de capacitación, pases en comisión.

El favoritismo también puede expresarse en el otorgamiento de licencias para hacer cursos de perfeccionamiento en el exterior, cobrando viáticos altísimos, lo que es un premio doble. Esta práctica, según nuestras entrevistas, se ha venido multiplicando últimamente, debido a que se ha venido promoviendo la capacitación de los funcionarios. Esto es entendible y loable, pero lo que no lo es, son muchas veces los oscuros criterios con los que se adjudican estas plazas de capacitación. Como lo expresa un funcionario inspector del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que se desempeña en la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social:

“Sabemos de la existencia de becas de capacitación específica, que son usufructuadas por personal diverso. Si bien existe una reglamentación (Dto.234/86) y una Oficina de Relaciones Internacionales con competencia en materia de becas, en la práctica, aquella no es cumplida y ésta no es consultada para la asignación

310 Aquí nos referimos a las asesorías “de confianza” de las jerarcas superiores de las UE y de los Incisos, y no a los cargos de asesor

correspondiente. El resultado es, la gestión y el empleo de la beca por parte de cualquier funcionario allegado a las jerarquías del Inciso y que para colmo, a su regreso, no efectúa la “devolución” de los conocimientos y materiales obtenidos; es decir, que no sólo no se cumple con la norma mencionada, sino que tampoco se tiene en cuenta la obligación ética de difundir la información recibida.”

(Entrevista a funcionario de la IGTSS: Julio de 1999)

Asimismo, los pases en comisión (que a pesar que últimamente están limitados por disposiciones reglamentarias, siguen existiendo³¹¹), suelen ser también utilizados, no fundamentados en razones de los servicios (con el objetivo de poder explotar los conocimientos del empleado en otra repartición en la que se lo esté necesitando más que en la de origen), sino como una beneficiar a cierto tipo de empelados por razones más personales.

Por lo general, estas formas de favoritismo, político o personal (un poco más sutiles que las del viejo Uruguay), no son fáciles de reconocer, o fáciles de comprobar para quienes se sienten lesionados en sus derechos, ya que este tipo de información se maneja por lo general, a un nivel muy reservado (por supuesto, siendo variable en los distintos casos).

El favoritismo también se observa en el acceso que los funcionarios tienen a los cursos de capacitación que se ofrecen a nivel nacional (ya sea dictados por la ONSC, o los cursos que dicta el CEPRE³¹²), en caso que los funcionarios lleguen a tomar conocimiento de los mismos (cosa que no siempre pasa) y manifiesten interés en participar. Algunos funcionarios “viven de curso en curso” (expresión que suele ser usada por algunos

que se desempeñan en las Asesorías Jurídicas, Contables, etc., de los Ministerios. A estas últimas sí se accede por concurso.

311 No sólo el hecho de que existan es grave, sino de que muchos funcionarios que se encuentran en “comisión”, están realizando tareas de jefatura en las organizaciones a las que han sido comisionados, lo que está en contravención con el marco legal vigente. Es decir, la jefatura la está ocupando, no sólo alguien que no tiene el cargo para ello, sino que ni siquiera pertenece a la organización.

312 Al respecto, aquí también cabe señalar, la puja de intereses que se da en el seno de las agencias centrales de gobierno. Los cursos de la ONSC, tales como los de “Altos Ejecutivos” (de dos años de duración, y a los que se ingresa luego de riguroso exámen eliminatorio entre los aspirantes), a diferencia de los que dicta el CEPRE (con un grado de compromiso menor por parte de los estudiantes), no eran reconocidos oficialmente, y por lo tanto, tampoco por los jercas de las organizaciones públicas, como válidos para que sus egresados acreditaran credenciales para presentarse a los concursos para los cargos de Alta Gerencia y Especialización. A principios del año 200, en su discurso de despedida como Director de la ONSC, y con motivo de la entrega de diplomas a la segunda generación de egresados del

funcionarios en nuestras entrevistas) y, si bien pierden contacto con la realidad organizacional a la que están adscriptos, se transforman en especialistas de preparación de curriculums vitae, mientras que otros, a los que no se les concede dichos derechos (por distintas razones, a veces porque el funcionario es imprescindible para la organización), no suman puntos en sus legajos. Este fenómeno es aún más serio, si se tienen en cuenta los cambios en el sistema de calificaciones y ascensos, en los que la antigüedad calificada ha disminuido y la capacitación del funcionario ha ganado en la ponderación relativa de méritos.

De esta manera, se genera una situación en la que muchas veces ocurre que el funcionario con el que el “cliente” de los servicios trata diariamente, y al que se le exige excelencia en esa prestación de servicio (con todo derecho desde el punto de vista del cliente), es aquel funcionario que no ha podido acceder a ese mundo de privilegios, compuesto por un staff de “trotamundos” que no es posible encontrar nunca en sus puestos de trabajo.

Este es un tema que no ha sido tratado en profundidad por la reforma de la Administración Central, pero que está en boca de todos los empleados de la misma. Sin embargo, quizás por el grado de dificultad para fundamentar una denuncia formal sobre este tipo de arbitrariedades, más sutiles legalmente (no así en sus efectos nocivos) que los atropellos a los derechos del funcionario de carrera, sumado al complejo mundo de complicidades mutuas (entre funcionarios y jefes) y secrecías que existe en nuestra administración, estas disfuncionalidades e injusticias no toman el carácter de escándalos públicos, ni se registran muchas denuncias de este tipo frente al Tribunal de lo Contencioso-Administrativo.

curso de Altos Ejecutivos, el Dr. Correa Freitas, en el horizonte de su futura designación como Senador de la República, se comprometió públicamente a promover una iniciativa legal que sancionara dicho reconocimiento.

7.1.2. La discrecionalidad como dilema cuando el clientelismo político es el problema.

El “favoritismo”, visto por los funcionarios como un enorme problema para el rendimiento de la organización, está íntimamente relacionado con los márgenes de discrecionalidad de las jerarquías, pero al mismo tiempo, con la capacidad y eficiencia de los sistemas de control en la administración pública. Ambos aspectos del problema son muy complejos.

En primer lugar, en lo que hace a la discrecionalidad del jerarca, cabe apuntar que no se trata de una simple dicotomía de que se deban “acortar” o “agrandar” los márgenes de discrecionalidad. Si se acortan, en una estructura organizativa como la de la AC en el Uruguay, llena de vicios pasados y patologías burocráticas, puede conducir a la ineficiencia organizacional, ya que los jefes estarán atados de manos y no producir a corto plazo, las transformaciones necesarias en la estructura de personal. Piénsese en UE en las que –tal como lo revelan nuestras entrevistas- existen personas ocupando cargos de jefaturas de división, sin tener las calificaciones necesarias para ello. Ello es así, por diversos motivos. Puede que hayan llegado a ocupar dichos cargos por “acomodos” políticos (provenientes de épocas pasadas en las que no se respetaba en absoluto el sistema de carrera), o porque lo han logrado legítimamente (por concurso), pero debido a hicieron pesar su antigüedad (cuando la antigüedad calificada valía más), o porque no había nadie en aquel momento, que tuviese la preparación adecuada para el cargo, y en consecuencia, la antigüedad fue el mérito más sobresaliente que se evaluó. También sucede, y más en estos días, que el desempeño del cargo exige ahora, un perfil del empleado que no es el de esa persona (liderazgo, habilidad para negociar, etc.). En estos casos, el jerarca, o bien tiene que prescindir de tener a la persona adecuada en ese puesto, o echa mano al recurso de poner en ese puesto a la persona calificada por él, y dejar que el cargo legal lo sigue ocupando el funcionario de carrera, pero sin realizar las funciones correspondientes al cargo.

Esta acotación es importante para dejar en claro la complejidad de la situación, y de que no se trata de burócratas “buenos” y políticos o jefes administrativos “malos”, que favorecen el personalismo o el clientelismo político, y “odian” a los funcionarios de carrera. Eso puede ser así, pero también ocurre que los jefes (piénsese en un Ministro o

jefe de UE que se estrenan en sus puestos) suelen heredar estructuras administrativas anteriores, llenas de vicios e ineficiencias largamente enquistadas.

Por otro lado, si se agrandan los márgenes de discrecionalidad (tal como lo promueven las doctrinas del NPM y sus recetas para flexibilizar la gestión de personal), y desaparece el concepto de “cargo”, sustituyéndose por el de “puesto de trabajo”, estas disfuncionalidades pueden ser fácilmente³¹³ corregidas, ya que se pueden reubicar constantemente las personas a los puestos de trabajo. Esta es la ideología que está detrás de los técnicos del CEPRE (según nos lo han manifestado en nuestras numerosas conversaciones). Sin embargo, se abriría la puerta de esta manera, para un mayor margen de maniobra en las prácticas de clientelismos políticos y favoritismos personales (por lo menos, en el contexto cultural de nuestra administración pública, eternamente impregnado por estas prácticas).

El problema no es fácil de resolver, por lo tanto, no admite soluciones simplistas, a diferencia de los planteamientos que proponen las reformas gerencialistas. Tiene que ver con la discusión que se plantea acerca del futuro del Servicio Civil, y su rol como institución que debe lograr un difícil balance entre los imperativos de *neutral competence* y *political responsiveness*. Hasta dónde el derecho de las jerarquías, de remover de un “puesto” determinado (suponiendo que los cargos legales desaparecen junto a la carrera administrativa y su sistema de méritos), a un funcionario, con el pretexto de que no es la persona adecuada para ese puesto?. En sistemas administrativos como el inglés, esto no es tanto una cuestión jurídica, como de cultura política. Las remociones de funcionarios de sus puestos, no es una práctica común de los políticos en Whitehall (aunque se registraron con más frecuencia a partir de Thatcher), ya que no es bien visto. Pero esto no depende del estatuto jurídico del cargo del funcionario, ya que no tienen derechos legales adquiridos, como sí los tienen en nuestro sistema administrativo más de tipo continental-legal. Es más bien una cuestión cultural. Pero también es cultural, que el funcionario que ocupa ese puesto, debe obediencia a su Ministro, y ha llegado a ocupar ese cargo, debido a que ha demostrado ser confiable en esa tarea frente a sus pares, quienes de lo contrario, no

313 Lo de fácil es válido teniendo en cuenta una posible eliminación de las rigideces que impone el sistema de méritos. Sabemos que los cambios en las organizaciones nunca son fáciles, menos los culturales, y que no

hubiesen alentado su promoción a ese puesto. Además, por lo general, debido al riguroso sistema de ascensos británicos, es una persona que puede acreditar una preparación correspondiente a su cargo, a diferencia de lo que muchas veces sucede en la administración pública uruguaya, en la que los jefes se encuentran con funcionarios que ocupan cargos de dirección, pero que no acreditan las calificaciones correspondientes.

Obviamente, mientras mayor sea la discrecionalidad que se le da al jefe para gerenciar su organización (en materia de gerencia financiera y de personal), mejor debe ser la calidad de los controles. En el contexto de disfuncionalidades que presenta la distribución de personal en cargos jerárquicos de la administración, en la AC uruguaya, tal como lo venimos describiendo, parece entendible la necesidad de otorgarle al jefe mayor libertad para hacer redesignaciones. Sin embargo, al mismo tiempo, debido a todas las prácticas de favoritismo que hemos detectado, deben también mejorarse mucho los mecanismos de control.

En este terreno, creemos que podrían hacerse más avances, aunque la reforma no lo ha tratado adecuadamente. Por ejemplo, los recursos ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, al que los funcionarios pueden acudir en caso de que consideren que sus derechos están siendo violados, suelen ser trámites lentos y onerosos, que desalientan la presentación de los mismos. Por otra parte, el funcionario, por lo general, teme a la persecución que pueda sufrir por parte de la jerarquía, como consecuencia de haber concurrido a esta instancia. Como lo expresa un funcionario profesional de la Dirección de Investigaciones y Estadística Agropecuarias del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, en una de nuestras entrevistas:

“La creencia generalizada parece indicar que más vale un mal arreglo que un buen pleito”.

(Entrevista a funcionario de la DIEA: Julio de 1999)

Los fuertes baches que tiene la carrera administrativa, lo que aumenta el espacio de informalidad en la organización, así como la progresiva debilidad de algunos sectores

responden automáticamente a cambios en las estructuras jurídicas u organizacionales.

sindicales pertenecientes a la Confederación de Funcionarios del Estado (COFE), deja a muchos funcionarios bastante desprotegidos, en caso de que sufrieran la persecución por parte de sus jerarcas.

Esto no es siempre así, ya que hay UE, tal como ocurre en la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social, en las que la carrera administrativa es más respetada que en otras³¹⁴, y donde el sindicato tiene más fuerza que en otros Ministerios o UE. También puede ocurrir, como acontece en el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, que en las UE del mismo la carrera administrativa no tiene relevancia, ya que la mayoría de los funcionarios son contratados (los mal llamados permanentes, pero también zafrales o de otro tipo), pero donde el sindicato ha logrado tener una presencia considerable en el seguimiento de la gerencia de personal.

De cualquier manera, aún en los dos ejemplos citados más arriba (los que son citados como ejemplos positivos), así como en la inmensa mayoría de las UE de la AC, las entrevistas revelan la existencia de las prácticas de favoritismo de las que venimos hablando, las que en nuestra administración son muy difíciles de erradicar, aún con sindicatos más fuertes (lo que no parece ser la tendencia³¹⁵) y con más facilidades para recurrir ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Si estas prácticas, tal como parece surgir de mis entrevistas, más que la excepción son la norma, no es de extrañar encontrarse en la AC con un personal desmotivado y “descreído” de las propuestas de cambio. Sobre todo si éstas, tal como ha ocurrido en esta que analizamos, se hacen a espaldas del funcionario, es decir, sin consultarlo acerca de cuáles

314 De cualquier manera conviene aclarar, que esta Unidad Ejecutora es especial, debido a que para los funcionarios que ocupan cargos inspectivos en esta UE, la carrera administrativa es un derecho garantizado por disposiciones de la Organización Internacional del Trabajo, a la que pueden recurrir en caso de que no se cumplan.

315 COFE, que es una confederación de sindicatos públicos, con intereses muy diversos y situaciones laborales muy distintas (UE , unas ricas y otras pobres, unas con un tipo de personal estable y otras con personal contratado, unas con recursos propios y otras sin recursos), pierde fuerza de conjunto y observa una y tendencia a la fragmentación en lo que hace a sus negociaciones con los Ministerios, a medida que se implementan más y más las nuevas técnicas de gerencia de personal inspiradas en el NPM. Este es un fenómeno observado también en los sindicatos públicos en otras latitudes (Pollit 1990).

son para él los problemas organizacionales más grandes a enfrentar, y más aún, cuando en su formulación no es posible encontrar ni una sola línea con respecto a estos temas.

Al respecto cabe decir, que en ninguna de las entrevistas a nivel de las jerarquías políticas de la administración, es decir, cargos políticos y cargos de confianza, así como de técnicos encargados de implementar la reforma, se comentó nada al respecto. Tampoco por parte de la ONSC. Parecería haberse tejido un manto de silencio, que no conviene descubrir. Una vez que el investigador comienza a tomar conciencia de la realidad, a través de sus entrevistas a funcionarios del llano, y empieza a formular las preguntas adecuadas (utilizando también el lenguaje adecuado, que no es sencillo aprender, ya que la administración pública tiene su propia jerga), los funcionarios técnicos y profesionales de más jerarquía en la administración, comienzan a aportar datos sustanciosos. Pero no es mundo al que se tenga fácil acceso.

Las razones del favoritismo, tal como lo hemos afirmado anteriormente, pueden ser de diversa índole, estando arraigadas en el clientelismo político o simplemente en el nepotismo. En el Uruguay, tal como lo he venido señalando, el clientelismo político ha sido una constante en nuestra historia. Las formas concretas del clientelismo han cambiado con los tiempos, ya que hoy en día, el principal mecanismo de clientelismo político no es más, el ingreso a la administración pública como recompensa por el apoyo prestado en la campana electoral. El Uruguay de los “clubes políticos” se ha transformado, debido a los estilos menos orgánicos y más personalistas de las campanas presidenciales, y de la influencia de los medios de comunicación masiva.

Por otra parte, se limitó el ingreso a la administración pública (salvo casos excepcionales previstos por la Ley –Salud Pública por ejemplo). Ello no quiere decir que haya dejado completamente de operar este tipo de clientelismo, ya que la entrada de becarios en la AC (muchos de ellos, hoy día aún con ese status, pero ya veteranos en la administración y

desarrollando tareas de mucha responsabilidad, con lo que se han vuelto imprescindibles³¹⁶), opera en muchos lugares, con códigos de clientelismo político.

El clientelismo político, si bien disminuido en sus dimensiones de “clientelismo político de masa”, sigue en pie. Esto no es de extrañar, si se piensa en la presencia enorme que históricamente han tenido y siguen teniendo, los partidos políticos uruguayos en la sociedad y en la administración de gobierno. El sistema de reparto de cargos políticos en los organismos de la administración pública uruguaya, tanto a nivel de los organismos centrales como de los descentralizados, es una de las piezas claves del sistema político. El antiguo mecanismo de co-participación al que hemos hecho referencia anteriormente, y que es visto por nuestros analistas políticos –con razón- como una virtud del sistema político (Lanzaro 1999), distribuía en la AC cargos políticos y cargos de confianza, entre los dos partidos políticos mayoritarios (blancos y colorados). Hoy en día, este mecanismo sigue operando, aunque ello implica la exclusión del Frente Amplio de este reparto en la maquinaria central de gobierno, ya que este partido no entra en la coalición de gobierno (aunque no sucede necesariamente lo mismo en el reparto de cargos en otras dependencias descentralizadas).

Este mecanismo de reparto de cargos en la AC³¹⁷ está tan aceitado a lo largo del tiempo, que ocurre que algunos Ministerios, ganen los blancos o los colorados, van a parar a manos de los dirigentes de las mismas fracciones dentro de estos partidos. Es decir, tal Ministerio pertenece a tal o cual fracción dentro del Partido Nacional, y tal otro Ministerio pertenece a tal o cual otra fracción del Partido Colorado. Así ha ocurrido, por ejemplo, con el Ministerio de Transporte y Obras Públicas que ha venido perteneciendo sucesivamente en distintos períodos de gobierno a la Lista 15 del Batllismo Radical, el Ministerio de Industria y Energía que lo ha hecho con el Pachequismo, el Ministerio de Vivienda y el de Ganadería, Agricultura y Pesca, que han pertenecido a los Blancos, y así sucesivamente con

316 La entrada de becarios no frena sin embargo, el proceso de envejecimiento del personal de la administración pública, ya que la prohibición de ingresos regulares impide una renovación adecuada de los cuadros administrativos.

317 Aunque formalmente no es muy numeroso, ya que los cargos políticos y cargos de confianza no son tantos, si los comparamos con los Estados Unidos por ejemplo. Lo que sí es comparable a los Estados Unidos, es el hecho de que a los cargos de trascendencia a nivel

todos los demás. Esto un claro ejemplo del síndrome de la puesta en práctica del modelo definido como Estado de Partidos (Puhle 2002).

En consecuencia, si a este tipo de entendimiento tan partidizado de lo que es la maquinaria central de gobierno (que no tiene porqué ser necesariamente de por sí nocivo), le sumamos las debilidades del sistema de gestión de personal que venimos apuntando, no es de extrañar que el clientelismo político al interior de las organizaciones Ministeriales, sea una de las razones que alientan estos favoritismos de los que venimos hablando.

Tampoco es de extrañar que los funcionarios adopten una actitud tan “descreída” cuando el sistema político propone reformas como las que venimos analizando. El funcionario siente siempre que sus méritos profesionales no son la clave del éxito, sino su adscripción político-partidaria, o sus conexiones personales con las jerarquías. Cuando el funcionario adopta una posición pasatista, es decir, sin comprometerse con el logro de los objetivos organizacionales, no debería sorprendernos, ya que no hay un ejemplo que parta del liderazgo político (más allá de conductas individuales, que las hay, que son ejemplo de virtudes republicanas, pero lamentablemente no es lo que el sistema alienta).

En ese caso, el entendimiento partidizado de la maquinaria pasa de la raya de la *political responsiveness*, y pasa a convertirse en “clientelismo político”, con consecuencias negativas para el rendimiento del sector público.

Ahora bien, el hecho de que vengamos describiendo una situación de cierto desamparo, en lo que respecta a la situación del funcionario público frente a los fenómenos de informalidad mencionados, no debe ser confundido con una imagen de “victimización”. Eso estaría significando la existencia de un mundo de villanos (políticos y jerarcas) vs un mundo de víctimas y héroes (los empleados públicos de línea), que no expresa la realidad organizacional. Como ya lo hemos advertido en otras oportunidades, entre cada uno de estos tipos de actores, existen distintos comportamientos y distintas situaciones que no

de formulación de las políticas del Ministerio, no se accede por carrera administrativa, ya que están reservados para los cargos de confianza, o se encuentran en las Asesorías, a las que no se llega por concurso.

pueden ser explicadas por figuras simplistas de este tipo. Así como hay jerarcas políticos y administrativos, con y sin ética de servicio público, que comparten y que no comparten los objetivos de la reforma, y que se benefician más o menos con las situaciones de informalidad, así como con los cambios que se vienen procesando; de la misma manera, esto ocurre entre los empleados de línea. Estos funcionarios, según la repartición en que trabajen, su vínculo jurídico con el sector público, la jerarquía que ocupen, el proceso de socialización en valores de ética de servicio público que hayan tenido, difieren enormemente en sus opiniones y actitudes.

Independientemente de esta observación que acabamos de hacer, creemos no obstante que en este contexto organizacional de la AC en Uruguay se debe ser precavido acerca de las propuestas tendientes a flexibilizar aún más la gestión de personal (teniendo en cuenta, no tanto la flexibilización legal que existe, que no es tan grande, sino la informalidad que reina en estas organizaciones).

Afirmarse de por sí, y yendo contra la corriente, en una fuerte extensión de la carrera administrativa para el empleado público (cosa que no viene ocurriendo, tal como nuestro análisis de resultados globales lo señala), no creemos que solucione de por sí esta situación. Una de las razones para este escepticismo, radica en algo que ya hemos señalado, y que tiene que ver con la necesidad de que los jerarcas que se estrenan en sus funciones y pretenden elevar la productividad de sus organizaciones, tengan libertad para remover de sus puestos a aquellos funcionarios que ocupan puestos de jefaturas y que no tienen los perfiles y las calificaciones para desempeñar dichas tareas. El hecho de que en nuestro sistema legal de carrera, el funcionario que ocupa un cargo de dirección (a nivel de Sección, Departamento o División), en caso de ser removido, se lleva consigo el cargo, y por lo tanto el derecho a desempeñar las funciones que este cargo implica, es una traba importante, y que es reconocida, no sólo por los técnicos y jerarcas políticos, sino por los mismos funcionarios.

Sin embargo, esto tampoco significa que no deba preservarse la carrera administrativa, a nivel de ciertas jerarquías administrativas y actividades, esenciales para garantizar la

autonomía relativa de la Administración Pública, y una actuación de acuerdo a códigos de ética profesionales (*neutral competence*).

En ese sentido, la falta de orientaciones claras que existe respecto a una política de gerencia de personal en la AC, no es una cuestión menor. El hecho de que se afirme discursivamente la jerarquización de la carrera administrativa, pero que en la práctica ni se resuelven los problemas pendientes, ni se observan lineamientos para desarrollar una estrategia de afirmación de la carrera administrativa (que por lo menos abarcara ciertos niveles de la organización, o para ciertas áreas de actividades estatales), no ofrece un marco adecuado para el desarrollo de una ética de servicio público.

7.1.3. La supuesta superioridad de lo privado sobre lo público. Todo lo de “afuera” es mejor que lo que hay en casa.

Otro de los temas más recurrentes en nuestras entrevistas, fue el de la sensación que los impulsores de la reforma le han transmitido a los funcionarios, de que el sector público, precisamente por culpa de ellos mismos, es incomparablemente más ineficiente que cualquier sistema de gestión privado. Este punto, reviste una importancia mayúscula al analizar la productividad del sector público.

Obviamente, esto produce una moral muy baja en el funcionario, tal como se registró en otras latitudes. Con el ingenio típicamente criollo de un caudillo de larga trayectoria en el quehacer político nacional, el ex Presidente Lacalle, durante su mandato (1990-1994), resumió este mensaje en una frase increíblemente descriptiva dirigida a la burocracia pública: “Ustedes hagan de que trabajan, y yo hago de que les pago”. Es decir, no se quejen de sus salarios, porque de cualquier manera ustedes, el sector público y su burocracia, la que opera como una bolsa de desempleo (todo el que no tiene capacidad para conseguir empleo en el sector privado, va a parar ahí) representan todos los vicios de la cultura de trabajo en el Uruguay. La formulación de Thatcher era similar: “si ustedes fueran gente capaz, estarían trabajando en la City y no en Whitehall.”

Una de las soluciones que la reforma estudiada propuso al respecto, pasaba por tratar de tercerizar el máximo de actividades posibles. Una forma de tercerización de actividades, fue la de contratar como empresas unipersonales, al mismo personal que se estaba declarando excedente, por lo general, pagándoles salarios muy por encima de los que solían recibir como empleados públicos. Esto no respetaría el espíritu de la Ley de Presupuesto de 1996. Según esta Ley, si el funcionario es declarado excedente, es porque se supone que sus servicios ya no son necesarios, ya sea porque el Estado se desentiende de esas tareas, o porque, en caso de seguir necesitando esos servicios, al contratarlos disminuye sus costos.

Ahora bien, si se vuelven a contratar esos servicios, pagando más de lo que solían costar antes (no en todos los casos, pero sí en muchos de ellos), la cuestión aquí es, como ya lo hemos afirmado anteriormente, de que no se tratan de declaraciones de excedencia fundadas en razones de servicio, sino en el propósito de disminuir el personal de la administración. Entre los problemas que esto planteó, tal como también lo venimos señalando, resulta que a raíz de ello no se observa una disminución de los gastos corrientes de la AC, por lo tanto no hay achicamiento del peso del Estado en la economía.

Otro de los problemas que esto planteó, es la forma en que se procesaron las declaraciones de excedencia. Muchas veces, la declaración de excedencia estuvo arreglada de antemano con el funcionario, con el compromiso de que se lo iba a contratar como empresa unipersonal, ganando muy por encima de lo que lo hacía como funcionario público. La declaración de excedencia de estos funcionarios, bajo estas condiciones tan favorables, según muchos de nuestros entrevistados, fue muchas veces otro de los instrumentos –de los más apetecidos- para favorecer lealtades personales o políticas.

Este fenómeno se dio mucho a nivel de los servicios informáticos, así como en servicios de asesoría legal, financiera y de gestión de personal. En estos ramos, ocurrió también que se contrataron, no sólo empresas unipersonales compuestas por ex-funcionarios, sino firmas consultoras que no precisamente se destacaran por su conocimiento del sector público, ni por sus bajos presupuestos. La paradoja resulta cuando los funcionarios públicos de esas

UE, profesionales por lo general, trabajando a nivel de Asesorías o de reparticiones de línea, tuvieron que corregir los errores cometidos por esas firmas derivados de la prestación de sus servicios, producto de su falta de conocimiento de las normas y procedimientos del sector público. Otras veces, cuando la empresa era más prudente y trabajaba en contacto directo con las UE, los funcionarios públicos mencionados se veían a sí mismos trabajando mano a mano con los técnicos y especialistas de esas firmas contratadas, con el fin de facilitarles el acceso a información indispensable sobre el funcionamiento de su organización (incluso a veces, enseñándoles los gajes del oficio), pero sabiendo que jamás iban a poder acceder a los sueldos que esos técnicos estaban cobrando.

Es justicia aclarar que, este tema de contrataciones es un tema controversial (tal como lo exponemos en nuestro desarrollo teórico). En caso de que el servicio contratado efectivamente fuese más eficiente que su prestación directa por la administración (siempre y cuando la calidad no se resienta), o que el know-how no exista en casa, estos son argumentos fuertes para justificar este tipo de contrataciones. De la misma manera, este sería el caso también de que la velocidad de desarrollo tecnológico, hiciese conveniente que la inversión en maquinaria hi-tech, la haga el sector privado, y que el Estado destine ese dinero a otras actividades más sustantivas.

Otra cosa es contratar servicios independientemente de que existan o no argumentos razonables de tipo técnico o económico, sino que lo que se quiere hacer es alentar la constitución de nuevas “redes de clientela”. Estas se estarían formando a partir de los contactos personales entre políticos y jefes de las UE, y empresas (unipersonales, firmas consultoras, etc.), que prestan servicios que antes eran realizados por el personal público. En muchos de estos casos, el servicio podría ser brindado con la misma o mayor eficiencia en casa, con funcionarios públicos, a los que en lugar de hacerlos trabajar como herramientas auxiliares de esas empresas, se los podría tener más en cuenta y motivar para el desempeño de tales funciones (ya sea con aumentos salariales que de cualquier manera serían en su totalidad inferiores a lo que se les paga a estas firmas, o mediante modernas estrategias de participación en la gestión). Aún aceptando que el servicio prestado por la firma consultora sea bueno, el problema que se presenta aquí, es que no se tiene en cuenta

el desarrollo de la creatividad en las organizaciones públicas, ya que la solución se contrata en el mercado³¹⁸.

En aquellos casos en que la contratación del servicio está asociada a la nueva modalidad de “clientelismo de cuadros técnico-políticos” (a la que hemos hecho referencia anteriormente en este trabajo), ésta no es nada sencillo de denunciar públicamente, salvo cuando se trata de licitaciones públicas y contratos directos de obra (de las que no estamos hablando en este punto), en los que las empresas perjudicadas denuncian prácticas irregulares y esto toma conocimiento público (tal como lo revelan los escándalos que han sido abundantemente publicados en la prensa, y que han sido objeto de tratamiento Parlamentario e intervenciones del Tribunal de Cuentas).

Pero esta otra forma de clientelismo de la que hemos venimos hablando, con contratación de servicios que no implican grandes inversiones del Estado (individualmente consideradas, y si se las compara con las concesiones de obra o las grandes licitaciones), es más difícil de detectar, y los perjudicados suelen ser los propios funcionarios, quienes tienen menos recursos económicos y de acceso a la información, que las grandes empresas que compiten en un proceso licitatorio y que reclaman al sentirse perjudicadas. Además, como nos lo han manifestado, es común que el denunciante, en caso de ser un funcionario, se transforme en denunciado y la próxima vez, lo piense muy bien antes de hacer otra denuncia.

Todas estas prácticas irregulares de contratación de servicios de las que venimos hablando, no sólo le cuestan dinero a los contribuyentes, sino que disminuyen aún más la baja moral de los funcionarios. En un contexto en que los funcionarios reciben este tipo de mensajes desde las cúspides jerárquicas, a lo que se le suma los enormes espacios de informalidad que revisten las prácticas de gerenciamiento de personal revisadas, es muy difícil imaginarse escenarios futuros positivos.

318 Así lo como lo expresa el experto Staffan Furusten (Fokus 2000) del Centro de Estudios sobre el Sector Público (SCORE) en Estocolmo, en una entrevista que le realiza la revista Fokus, especializada en temas laborales.

En cambio, si, tal como lo venimos afirmando, la carrera administrativa fuese promovida y jerarquizada (tal como se proclama pero no se cumple), por lo menos a partir de ciertos cargos de jefatura y en determinado tipo de organizaciones (como los organismos descentralizados de control, o en las UE Ministeriales que están siendo limitadas a cumplir funciones de formulación de políticas, de control y de regulación), se reduciría el margen de informalidad en la gestión de personal y con ello, los espacios para producir favoritismos.

De esta manera, no sólo se elevaría la moral de estos funcionarios, los que además de tener reglas de juego claras y un grado de satisfacción laboral alto por el hecho de desarrollar tareas de gestión sustantivas, serían remunerados de acuerdo a sus responsabilidades, sino que se elevaría también la moral de los empleados de línea, ya que estarían recibiendo mensajes claros desde la cúspide, y no una imagen de corrupción y favoritismos. Eso permitiría ampliar la capacidad de generar formas de *accountability* horizontal en el cuerpo de funcionarios centrales del Estado, es decir, un control mutuo basado en imperativos de ética profesional, donde las prácticas de corrupción y favoritismos no serían aceptadas debido a que desprestigian al resto del grupo.

7.1.4. Desvalorización del asesoramiento técnico-profesional del funcionario de carrera.

A partir de esta suerte de diagnóstico que hemos ido construyendo en esta investigación, en el que hacemos un esfuerzo por entender las deficiencias fundamentales en el funcionamiento de la gestión Ministerial en el Uruguay, hemos arribado a la conclusión de que suele existir con frecuencia un verdadero cortocircuito entre los cuadros profesionales compuestos por funcionarios públicos de carrera (o en régimen de “contratos permanentes”) y el staff técnico-político de los Incisos de la Administración Central, compuesto por las jerarquías políticas (incluidos los denominados “cargos de confianza”) y sus asesores de confianza.

Obviamente, los distintos estilos de liderazgo de las jerarquías políticas, marcan diferencias con respecto a la participación que se le otorgue al profesional de carrera en el diseño y toma decisiones en las políticas y programas que serán llevados a la práctica por el Ministerio. Según nuestras observaciones, en un contexto de “gobiernos minimalistas”, signados por la escasez de recursos financieros y por la necesidad de que los líderes políticos minimicen riesgos y adopten estrategias del tipo “evitar tener la culpa”, a lo que se le agrega la campaña de desacreditación de la burocracia pública (muy fuerte en el Uruguay, pero propia de los tiempos que corren), por lo general los Ministros y jefes de Unidades Ejecutoras tienden a apoyarse casi exclusivamente en sus asesores de confianza más directos, a los efectos de diseñar y poner en marcha su agenda de políticas.

Por lo general, la imagen que el jerarca político tiene de sus cuadros burocrático-profesionales, es la de un grupo corporativo que presiona constantemente para mantener e incrementar los gastos de su organización y embarcarse en proyectos que amplíen sus competencias, los que no necesariamente son vistos como prioridades políticas en la agenda de los Ministerios. Ello es así –en parte- no sólo porque estarían asegurando su permanencia en la organización (lo que no está necesariamente en relación directa, debido a su condición de inamovibles), sino por el hecho de que los funcionarios profesionales suelen recibir compensaciones extra-presupuestales por su participación en dichos programas.

Sin embargo, si bien este razonamiento tiene asidero en la realidad, ello no implica que muchas de las propuestas de los técnicos de carrera, no estén basadas en razones de ética profesional y sentido de servicio público, por lo que merecerían ser tenidas más en cuenta. A partir de nuestras entrevistas hemos constatado una especie de quiebre en los circuitos de comunicación y participación en la toma de decisiones entre las jerarquías políticas y los profesionales estables de la organización, que se traduce en debilidades estructurales a nivel de formulación e implementación de las políticas públicas a nivel Ministerial.

En algunos casos, como en el ejemplo que tomamos del Ministerio de Salud Pública, las debilidades afectan la eficaz provisión directa de un servicio público elemental para la

población; en otros casos, como en los ejemplos tomados de los servicios de Aduana, control bromatológico realizado por el Ministerio de Ganadería, y en la gestión de las políticas de vivienda realizada por el Ministerio de Vivienda, afectan fundamentalmente las actividades de control e inspección de servicios públicos esenciales.

El Instituto de Oncología del Ministerio de Salud Pública³¹⁹, según nos lo manifestó un profesional médico que trabaja en el mismo (y que en una etapa anterior estuvo a cargo del servicio de radioterapia del Instituto), ha venido sufriendo progresivamente una suerte de desmantelamiento de su infraestructura y capacidades operativas. En opinión de este profesional:

“Lo que en algún momento pudo haber sido un centro de referencia nacional, en cuanto a la asistencia, prevención e investigación del cáncer, se estaría convirtiendo en un mero centro de diagnóstico de esa enfermedad.”

(Entrevista a un funcionario –profesional de la salud- del Instituto de Oncología: Marzo del 2001)

Esto se debe no sólo a la falta de recursos del Ministerio público, sino también al hecho de que se ignoraron sistemáticamente las propuestas realizadas por el personal profesional que se desempeña en este organismo, lo que ha acarreado serias consecuencias para el sistema público. Paulatinamente se ha venido procesando el desmantelamiento de las salas de hospitalización y el cierre de su bloque quirúrgico, ya que la idea es que debido a los altos costos de hotelería que se tenían, la hospitalización de pacientes se realice exclusivamente el Hospital de Clínicas (en Montevideo) y en las policlínicas y hospitales municipales del Interior de la República, los que aún no están debidamente preparados para esta tarea de internación de enfermos afectados por cáncer.

Este tipo de déficit en el manejo de la cosa pública, pudimos observarlo en muchos rubros, y no estamos hablando precisamente de actividades no sustantivas del Estado. Nuestras

319 Como Unidad Ejecutora de ASSE.

entrevistas nos llevaron también a detectar fallas importantes en lo que hace a otras políticas estratégicas para el desarrollo productivo del país.

La Dirección General de Servicios Ganaderos y la Dirección General de Servicios Agrícolas, unidades pertenecientes al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, crearon conjuntamente un sistema de “barreras sanitarias”, en el año 1995, con el objetivo de combatir el ingreso de enfermedades agrícolas y ganaderas exóticas en nuestro país. El sistema consiste en contar con oficiales de frontera e inspectores del Ministerio que controlen el ingreso de mercadería que viene acompañada de personas (por lo que no es un control de importaciones).

Si bien la idea fue en sus comienzos excelente, el sistema languidece en la actualidad. Muchos de los técnicos que se desempeñaban en esas funciones ya no están, muchos de los que quedan cuentan con escasa preparación (producto de la no adaptación profesional a los adelantos en la materia, por parte de un funcionariado “envejecido” y difícil de reciclar, y en parte por falta de recursos para la instrucción).

Las deficiencias del sistema quedan una y otra vez en evidencia, pero quizás la más notoria es el episodio de la aftosa, ocurrido en el año 2000, cuando esta enfermedad se instaló en el país, originando una fuerte crisis en el sector ganadero y frigorífico. Si bien no se puede achacar el ingreso de la aftosa enteramente a las fallas del sistema de barreras sanitarias (ya que sólo realiza un control terrestre y la aftosa puede entrar vía las avionetas de productores rurales argentinos y brasileros), este sistema tenía serias deficiencias en su planificación. Según uno de los funcionarios entrevistados, veterinario perteneciente al Departamento de Control de Comercio Internacional³²⁰:

“Nuestro Ministerio no tiene políticas adecuadas de prevención a nivel nacional, actuando como un bombero que va a apagar incendios allí donde se desatan. Hoy día, la División Sanidad Animal del Ministerio, como consecuencia de la crisis que generó la aftosa, se concentra casi exclusivamente en el combate y prevención de esa enfermedad, sin existir una discusión seria sobre qué otras enfermedades contagiosas se deben

320 Departamento que pertenece a la División de Sanidad Animal de la Dirección General de Servicios Ganaderos.

controlar (tales como la enfermedad de la “vaca loca”). Tampoco se realiza una educación sanitaria a nivel de las escuelas rurales con el objetivo de desarrollar una política de prevención.”

(Entrevista a funcionario –técnico profesional- del MGAP: Agosto del 2001)

Otro tema relacionado directamente a la aftosa, tiene que ver con la necesidad de haber previsto un sistema de “trazabilidad” para el ganado (donde queda registrada la historia del animal). Ya hace un tiempo atrás, el Ministerio había creado un sistema pionero en la región, que permitía tener un censo de los animales, pero que a diferencia de la trazabilidad que hoy día exige la Unión Europea, no registraba la historia del animal individualmente, sino en grupo³²¹. Este sistema fue quedando en desuso, a pesar de las recomendaciones surgidas de los informes técnicos, lo que fue una pena, ya que se estaba solamente a un paso de lograr la trazabilidad. Una vez más, los cálculos de corto plazo y las urgencias políticas del momento, muy vinculadas a concentrar el gasto en los aspectos más visibles de la gestión Ministerial, desplazaron las sugerencias de los funcionarios expertos en la materia.

Tal como nos lo contaba un químico que se desempeña como funcionario en la Sección de Formulación de Plaguicidas del Departamento de Laboratorios Químicos³²², gracias a la gestión de un funcionario experto en plaguicidas (un jefe de laboratorio, quien había hecho un informe excelente al respecto, proponiendo un estudio sistemático a nivel nacional sobre los residuos de plaguicidas), se había podido montar un muy buen laboratorio para tales funciones. Debido a la falta de interés de las autoridades del Ministerio, por hacer un relevamiento sistemático del nivel de contaminación de los productos agrícolas en los que se usa plaguicidas, este funcionario renunció y el laboratorio se cerró por unos años. En el año 2000 este laboratorio se volvió a abrir, pero sólo cuenta con 3 personas (de las nueve que había antes de que se cerrara), y los análisis que realiza son sólo sobre muestras en los casos en que haya un cliente que lo pida. En opinión de nuestro entrevistado:

321 Este funcionaba bajo el nombre de DICOSE (Dirección de Contralor de Semovientes).

322 Que pertenece a la División Análisis y Diagnóstico de la Dirección General de Servicios Agrícolas del MGAP.

“El Ministerio en este caso no está actuando de oficio, sino a pedido, lo que implica una omisión en la realización de uno de sus cometidos sustantivos, que es el de velar por la calidad de los productos vegetales que se consumen, en coordinación con el Ministerio de Salud Pública. Al no haber un control sistemático de los productos, no se hacen curvas de disipación, con el objetivo de controlar cómo evoluciona el plaguicida y de esta manera saber si está o no en los niveles aceptables. Esto podría llevar a que se rechazara una exportación de productos vegetales, porque no se aprueban los niveles de residuo de plaguicidas, sin que el país esté en condiciones de saber si se trata de una trampa arancelaria, o de realmente una falla en el producto.”

(Entrevista a funcionario del MGAP-Servicios Agrícolas: Agosto del 2001)

El entrevistado también hacía mención a los análisis de laboratorio de productos animales, para controlar el uso de hormonas y antibióticos, controles que están canalizados hacia las exportaciones y no hacia el consumo interno. Ello deja mucho que desear en cuanto al control bromatológico de la carne que los uruguayos consumen.

Aparentemente, según se manifiesta en nuestras entrevistas, el país está bastante expuesto en lo que se refiere a controles de alimentos. Los laboratorios del MGAP se financian mediante los proventos que se le cobran a los clientes que piden que se la haga un muestreo. Ello no sólo significa que el Estado no tiene una política adecuada de control sistemático sobre la calidad de los productos, sino que este mecanismo de financiación es insuficiente para mantener en forma los equipos de laboratorio y reinvertir en infraestructura (apenas pueden pagarse unos pocos salarios y costearse los preparados químicos). Aquí, como en otras áreas de control de calidad, la idea del gobierno es que la investigación y control químico de productos alimenticios, pasen a una institución no gubernamental (como el LATU³²³).

Probablemente, hasta que no ocurra algo similar a lo de la aftosa, no se tomarán las medidas necesarias para llevar a cabo los controles sugeridos por los funcionarios especializados en la materia, pero esta vez lo que está en juego no es sólo la economía del país, sino su salud.

323 El Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU) es una Persona Pública No Estatal.

La Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI), es una UE dentro del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), específicamente encargada de la ejecución de los planes de vivienda. En esta gestión, interacciona con agentes externos tales, como empresas privadas, organizaciones no gubernamentales, e incluso otros organismos públicos. De esta manera, se ha ido conformando así una verdadera *policy network*, a partir de la que se negocia y ejecutan los recursos provenientes del Fondo Nacional de Vivienda³²⁴. Es responsabilidad de la DINAVI controlar la actividad de estas organizaciones y empresas que toman parte en la implementación de las políticas, y además planificar estratégicamente el rumbo general de las políticas de vivienda a través de la elaboración del Plan Nacional de Vivienda³²⁵.

Un estudio de esta repartición, realizado recientemente por un investigador del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República (Traversa 2002), constató una serie de irregularidades en el uso de estos recursos, que indican falta de previsiones técnicas en la planificación de estas políticas, y en el control de los actores externos que intervienen en su gestión. Las mismas, a juicio del autor de esta investigación, provienen de una debilidad institucional de la DINAVI, consecuencia de la falta de peso y relativa autonomía de sus cuadros técnico-profesionales, con respecto a las jerarquías políticas del Ministerio y de los actores externos con más peso en esta red de políticas.

Las irregularidades se manifiestan fundamentalmente en aquellas actividades consideradas prioritarias en los Estados sometidos a procesos de reforma de segunda generación: planificación y control de las políticas públicas.

En lo que hace a la planificación de políticas, la DINAVI tiene competencia en la elaboración de un Plan Quinquenal de Vivienda. Al elaborar el Plan 1995-2000, la DINAVI, no efectuó un diagnóstico adecuado de las carencias habitacionales de los

324 Estos recursos se recaudan por vía de un impuesto a los sueldos.

325 En este Plan, se fomenta el suministro de viviendas mediante la asistencia financiera del sector privado y la adjudicación de soluciones habitacionales a los sectores carenciados de más bajos recursos. Esto surgió a partir de la creación del MVOTMA en el año 1990, y la constatación de que previo a la creación de este Ministerio, existía una falta de cobertura global a un sector de la población de bajos ingresos, no contemplado por las políticas públicas de vivienda desarrolladas por el Banco Hipotecario.

diferentes estratos sociales y zonas geográficas, que permitiesen orientar una adjudicación más eficiente de los recursos y con un impacto más positivo en la situación habitacional del país³²⁶. Según el estudio referido (Traversa 2002), estas deficiencias se debieron en gran medida a la casi nula intervención del personal técnico especializado del Ministerio en la formulación del Plan, ya que en aquel entonces, el Ministerio no contaba con una estructura de funcionarios propia, destinados a tareas de planificación. El Plan, en consecuencia, fue diseñado por un pequeño grupo de técnicos contratados con fondos del BID³²⁷, externos a la estructura funcional del Ministerio, quienes se concentraron en formular metas cuantitativas, sin buscar un impacto global sobre el problema de la vivienda en el Uruguay.

Esta afirmación, se complementa con las manifestaciones vertidas por un funcionario técnico-profesional (arquitecto) que se desempeña en la DINAVI, en una entrevista que le realizáramos:

“En 8 años de actuación del Ministerio, por lo menos en materia de vivienda, no se ha realizado ninguna evaluación de resultados en lo referente a la eficacia de la gestión realizada. Solamente se evalúa la gestión por los montos de dinero gastados, por la eficiencia en la ejecución de los recursos y el número de viviendas ejecutadas, sin tener en cuenta si esos resultados son deseables y beneficiosos para la sociedad en su conjunto, o sea, por la eficacia de la gestión. Específicamente, a la División Arquitectura, no se nos ha permitido poner en aplicación una propuesta de realizar una evaluación de las soluciones de vivienda realizadas (aceptación y apropiación de los usuarios y del resto de los actores de la sociedad de las soluciones ejecutadas, tecnologías constructivas aplicadas, ubicación de los conjuntos, socialización de los habitantes, etc.)”

(Entrevista a técnico-profesional de la DINAVI: Octubre de 1999)

Una vez más, es posible constatar la frustración e impotencia de los servidores públicos ante la sordera de las jerarquías Ministeriales frente a sus propuestas destinadas a mejorar los servicios que prestan sus organizaciones.

326 Un dato que demuestra el rumbo errático de las políticas de vivienda, es que en 1999 en el Departamento de Montevideo, con un 42.4% de los inscriptos solicitando vivienda, se construyeron el 18.1% de las viviendas, estando muy por debajo de la relación en el interior (57.6% de inscriptos y 81.9% de viviendas construidas) (según cálculos de Traversa (2002) en base a datos del MVOTMA).

327 Hoy día, el personal de la Unidad de Estudios y Políticas (directamente dependiente del Director Nacional de Viviendas), son básicamente esos mismos contratados con préstamos del BID-PNUD, pero ahora sus contratos son financiados con cargo al Fondo Nacional de Vivienda.

Otra actividad estratégica para un Estado que se retira paulatinamente de la provisión directa de servicios, como lo es el control y evaluación de la performance de aquellas organizaciones y empresas que ahora intervienen directamente en la ejecución de las políticas públicas, también presenta en este caso de la DINAVI déficits importantes. El MVOTMA ejecuta todo su presupuesto a través de distintos agentes públicos y privados, encargados de la construcción de sus viviendas. El mismo contralor de estos agentes se encuentra en muchos casos tercerizado, habiéndose detectado irregularidades significativas como producto de esta peculiar tercerización. En el caso de los subsidios a cooperativas de vivienda, el seguimiento de obras ha sido tercerizado por la DINAVI, con el Banco Hipotecario del Uruguay, quien no ha cumplido adecuadamente con esta función de contralor³²⁸.

Tal como lo hemos afirmado en este trabajo, lo que también es muy preocupante en estos casos de tercerizaciones de actividades previamente realizadas por el Estado, es que suele complejizarse la atribución de responsabilidades en un caso como este, en el que se constatan irregularidades, ya que se produce una difusión de competencias. Cuando se citó al Parlamento al Presidente del BHU, éste deslindó responsabilidades y señaló al MVOTMA como el responsable de las irregularidades producidas por la empresa

En definitiva, al no operar adecuadamente ciertas garantías mínimas de imparcialidad en este tipo de actuaciones administrativas (ya que se restringe al máximo la participación de una burocracia profesional a este nivel), quedando éstas sujetas a lógicas particularistas que se desarrollan entre los políticos de gobierno y los diversos actores corporativos que entran

328 La falta contralor del BHU ha suscitado polémica. Según Traversa: “esta tercerización ha sido cuestionada y discutida públicamente a partir de que una de las empresas privadas que se encarga de la construcción de viviendas, fue acusada de fraude por los cooperativistas beneficiados con subsidios, debido a que sus viviendas presentaban graves irregularidades en el aspecto arquitectónico. Esto motivó la investigación de la Comisión de Vivienda de la Cámara de Representantes, y allí se confirmó que la División Arquitectura de la DINAVI no realiza sus tareas de control y seguimiento de obras en forma directa, sino que los contrata con el BHU”. “...Para dar una idea cabal de la gravedad que tiene esta omisión, se calcula que la empresa acusada de fraude manejó fondos públicos que se estiman entre u\$70 y u\$80 millones y construyó el 20 %de viviendas cooperativas de los últimos años anteriores a 1999.” (Traversa 2002 p.27 y 28). Esta

en estas redes de políticas, aumenta fuertemente el riesgo de que el ciudadano al cual están dirigidas estas políticas, sea el más perjudicado. Lo que es todo lo contrario al sonado discurso que pregonan los defensores del *new public management*, quienes enfatizan la atención al ciudadano y el mantenimiento de la calidad de los servicios.

7.2. Una fragmentación insuficientemente acompañada de controles.

En esta investigación hemos constatado la presencia de un fuerte proceso de reducción del núcleo central de la maquinaria de Estado, destinado a cargarlo básicamente con las funciones de regulación y formulación de políticas, al mismo tiempo que lo libera de muchas funciones de provisión directa de servicios, no esenciales en su mayoría, pero también de algunos que siguen siéndolo. Para ello, hemos visto que se vienen utilizando distintos mecanismos que van desde las tercerizaciones, pasando por los contratos directos de obra, licitaciones –abreviadas y ampliadas–, así como una mayor utilización de la figura jurídica de las personas públicas no estatales³²⁹.

Este proceso de descentralización y fragmentación de la rama Ejecutiva, tal como lo hemos venido señalando, debería tener como consecuencia el desarrollo paralelo de un sistema de control financiero y de evaluación de la gestión de los organismos que se vienen descentralizando, que no ha sido puesto en práctica adecuadamente. Este sistema de control

tercerización, que como vemos, no es menor, no figura entre las reformulaciones de la estructura organizativa del Ministerio que fueron remitidas al CEPRE, y fue este escándalo el que la sacó a luz.

329 En este punto debería mencionarse también a los convenios que el Estado viene suscribiendo con organizaciones voluntarias del tercer sector. Justamente, la reestructura del INAME que se produce a partir de la Ley de Presupuesto del año 1996 (entrando en el universo de la reforma a pesar de ser ajeno a la AC), produjo un número importante de excedencias (cerca de 850) y aumentó considerablemente el número de convenios con organizaciones voluntarias prestatarias de servicios relativos a políticas de infancia carenciada. Es así que se multiplicaron los convenios con centros de atención pre-escolar (comedores y guarderías –Plan CAIF), y hogares sustitutos para escolares y jóvenes en situación precaria. Estas organizaciones voluntarias en el Uruguay, dependen casi exclusivamente del financiamiento estatal y la creciente utilización de estos convenios responde a una política de infancia que busca aumentar la cobertura de la población atendida, al mismo tiempo que se procura sustituir la tradicional política de internación en establecimientos estatales (limitándola a casos extremos –como ser la de menores infractores). A pesar de la falta de informes públicos que evalúen la calidad de la gestión de estas organizaciones, a través de informantes calificados sabemos que existen serias deficiencias de control de gestión por parte del organismo estatal.

financiero y evaluación de la gestión, según la doctrina del nuevo paradigma de gestión, no debe ser un obstáculo a la libertad de los gerentes para gerenciar (según las antiguas formas burocráticas de comando-control), sino que debe servir a los efectos de evitar a tiempo posibles desviaciones de los objetivos políticos que se le han asignado a esas organizaciones, corregir y penar casos de corrupción y malversación de fondos públicos, así como de poder seguir estando en condiciones de garantizar la calidad de los servicios prestados.

Este sistema de evaluación de resultados de la gestión es una de las piezas claves del éxito de las estrategias de reforma administrativa cobijadas bajo el signo del nuevo paradigma de gestión. En caso de que no se avanzara firmemente en este sentido, pero sí en cambio en las estrategias de fragmentación del sector público, dejaría a este último expuesto a un proceso de balcanización en el que el sistema político pierde cada vez más la capacidad de coordinarlo, darle coherencia y responsabilizarse por una adecuada y democrática provisión de los servicios públicos.

En este terreno, la reforma administrativa que venimos estudiando en el Uruguay, muestra señales ambiguas, que dejan planteado un signo de interrogación acerca del futuro del sector público en el Uruguay.

Por un lado, hemos observado que indicios de que se está avanzando en el camino correcto, pero estas señas tienen que ver más con los controles financiero-contables internos que la propia maquinaria Ejecutiva tiene sobre sus UE³³⁰, que con el desarrollo de sistemas de control financiero y de gestión, sobre las organizaciones que operan a distancia del núcleo duro de gobierno.

Con respecto a los segundos, lo que parece ser más preocupante, es el hecho de que el proceso de desagregación y descentralización de la administración pública uruguaya que se

330 Sin embargo, hemos visto que en lo referente al SEV, todavía resta mucho por hacer, si se quiere realizar un control de gestión que vaya más allá de los aspectos financiero-contables.

viene promoviendo aquí, si bien no creemos que sea un proceso que pueda tildarse como radical, no obstante se viene desarrollando a una velocidad mucho mayor que la capacidad y voluntad política para generar un sistema adecuado de coordinación, regulación y control del mismo.

Comenzaremos marcando la existencia de serias deficiencias internas de la gestión Ministerial, que tienen que ver lisa y llanamente con elementos de corrupción que se observan en nuestra administración pública, y que afectan directamente la capacidad de contralor de los procesos de contratación de bienes y servicios.

En algunos casos, esto tiene su expresión en la intromisión de personas físicas y jurídicas en el Estado, que alimentan las redes clientelares que se tejen alrededor de las licitaciones y concesiones de obra. Como lo expresa uno de nuestros entrevistados, que se desempeña como asesor en la Dirección Nacional de Tecnología Nuclear, al denunciar la intromisión de personas físicas y jurídicas en el Estado:

“Estos grupos especializados en las diversas áreas del Estado constituyen en los hechos verdaderos grupos de presión sobre la desprotegida Dirección. Operan dentro y fuera de la Oficina con los contactos respectivos que reciben sus “sueldos” correspondientes. Se trata de verdaderas organizaciones en busca de lo material, transformando las Direcciones en mixtas, o sea, teóricamente es una Oficina pública, pero en la práctica la ingerencia de estas personas, y su poder material las transforman en los hechos en organismos paraestatales, donde se manejan cientos de miles de dólares entre logros de trámites por la vía rápida y captación de clientes del extranjero, ganadores de licitaciones en forma reiterada. Donde a veces se cree que existen varias empresas, ahondando, descubrimos una gran empresa que funciona como “Cartel”. La existencia de dos o más sociedades lleva a la competencia entre ellas, pudiendo salir a la luz pública sus manejos por filtraciones de funcionarios o socios descontentos.”

(Entrevista a funcionario asesor de la DINATEN en el MIE: Junio de 1999)

Más allá del rol que le compete a los organismos de contralor específicamente diseñados para evitar estas prácticas corruptivas, es fundamental el contralor interno que le compete hacer al propio funcionario afectado a la repartición, con el objetivo de que se eviten estas prácticas, y que se denuncien en caso de comprobarse. Ahora bien, en una organización en

la que la distribución de roles no está claramente asignada, y donde los profesionales que entienden en la materia y que están afectados a esa repartición, están desjerarquizados, es más difícil que funcione este tipo de *accountability* horizontal, indispensable para cualquier tipo de control que se quiera empezar a tener, tendiente a garantizar la imparcialidad de las actuaciones de la maquinaria pública.

Hemos mencionado anteriormente las múltiples denuncias de serias irregularidades en las licitaciones públicas, concesiones de obra y compras directas del Estado, que han motivado la intervención de los organismos de contralor y en algunos casos hasta con la anulación de la adjudicación del contrato por parte del Poder Ejecutivo. En la mayoría de estos casos, ha quedado en evidencia la existencia de un tipo de prácticas de clientelismo de cuadros técnico-políticos, montadas en base a redes que se han venido armando en torno a los contratos que el Estado realiza con grandes empresas nacionales y extranjeras. La administración Sanguinetti, en su segundo período de gobierno, enfrentó sobre el final del mismo (en el año 1999) una andanada de críticas y cuestionamientos a los procedimientos de las compras y concesión de servicios del Estado, así como de las licitaciones (entre las que se destacaron las de los servicios de agua potable en Maldonado, la de remodelación del Aeropuerto de Carrasco y la de la Terminal de Contenedores del Puerto de Montevideo³³¹) (Fuente: Revista Posdata 2000).

Si esto no fuese un problema grave en la sociedad uruguaya, no tendría sentido el reciente proyecto de Ley que la Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado³³² propuso al Ejecutivo, para combatir los conflictos de intereses públicos y privados y para

331 La licitación de la Terminal de Contenedores en el Puerto de Montevideo, dependiente de la Administración Nacional de Puertos (servicio descentralizado), organismo que se desempeña en la órbita del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, ha sido uno de los casos más publicitados y con mayor relevancia en el debate político. En este sonado caso, la administración Sanguinetti realizó tres sucesivos intentos de licitación, caracterizados por impugnaciones de los consorcios internacionales que se sentían perjudicados por las adjudicaciones que hacía el Poder Ejecutivo, y por reiteradas observaciones del Tribunal de Cuentas que constataban irregularidades, unas veces en los pliegos y otras en el proceso de adjudicación misma. Todos ellos terminaron con la anulación de la licitación por parte del Poder Ejecutivo. Finalmente, ya en la presente administración del Presidente Batlle, este proceso se resolvió a través de una “subasta” pública de acciones, luego de que la Terminal se transformara en una compañía accionaria, en la que la ANP tenía el 25% de las acciones y la Corporación Nacional para el Desarrollo (a la que se la había pasado el otro 75% de las acciones) subastara el resto. Fuente: Revista “Posdata” (Julio del 2000).

crear mecanismos de transparencia para los contratos del Estado. El art. 9 de dicho proyecto de Ley, prohíbe a los funcionarios públicos mantener vínculos laborales, profesionales o comerciales con personas físicas o jurídicas que contraten con el organismo o dependencia en el que prestan funciones “en situaciones en cuyo contexto pudiera obtener un provecho indebido de cualquier naturaleza, para sí o para terceros”. En el art. 10, se prohíbe a los funcionarios públicos de todas las dependencias del Estado, incluidos los organismos internacionales, tener cualquier vínculo con la actividad privada, ya sea en relación de dependencia, consultiva de contralor, representación, asistencia, fiscalización, y/o asesoramiento, tanto en forma personal y directa o integrando empresas, sociedades, estudios profesionales o consultorías, cuando esta actividad tenga alguna relación directa con el organismo o dependencia en el que preste el servicio. En caso de incumplimiento de estas disposiciones, el funcionario es pasible de responsabilidad civil y/o penal³³³.

Por otra parte, los datos son concluyentes. Según un informe del año 2003, publicado por el Latinobarómetro, sobre la corrupción en América Latina, en la región ésta ha aumentado considerablemente en promedio, y en particular en el Uruguay, entre el año 1995 y 1998, la opinión pública sobre la corrupción ha aumentado de una escala que va desde un 55 en 1995, a un 72 en 1998³³⁴.

La reforma de la Dirección General de Impositiva (DGI) que se quiere llevar adelante bajo la actual Presidencia del Dr. Jorge Batlle³³⁵, refleja también las notorias deficiencias de control interno de la maquinaria administrativa. En esta reforma se propone un régimen de contratos con dedicación total³³⁶ para los funcionarios, con el objetivo de suprimir los

332 Esta Junta fue creada por la Ley No. 17060 del 23.12.1998, y su cometido principal es asesorar a los órganos judiciales en materia de usos indebidos del poder público para obtener un provecho económico.

333 Un extracto de esta propuesta se publicó en el Semanario “Búsqueda”, el día 14.06.2001.

334 Banco de datos de la Facultad de Ciencias Sociales, en base a un informe del Latinobarómetro 2002. Serie 1995-1998.

335 Ver: Semanario “Búsqueda”, del 5.04.2001.

336 Los sueldos de estos funcionarios contratados full-time (que serían seleccionados en un régimen abierto de concursos a término), oscilarían entre los u\$1.500 y u\$5.000, muy superiores a su salario actual. Si bien esto parece una medida necesaria, y se puede estar de acuerdo en el esfuerzo de evitar una confusión de intereses público-privados, pensamos que debería discutirse mejor el hecho de que dejen de ser funcionarios de carrera, amparados en el Estatuto del Funcionario Público, y pasen a constituir un cuerpo de contratados de elite. El mensaje que se estaría –aún sin quererlo– transmitiendo al resto de los funcionarios públicos (entre los que hay inspectores y controladores del gasto público), en caso de que el dejar de ser un funcionario público de carrera sea la única solución para combatir la

constantes conflictos de interés que se suscitan con funcionarios que trabajan en esta oficina fiscalizadora y recaudadora de impuestos y, simultáneamente asesoran o integran empresas privadas que deben pagarlos.

Las insuficiencias en la capacidad de contralor e inspección se pueden encontrar, aunque en magnitudes diversas, en la mayoría de los Incisos. En algunas ocasiones, justamente como consecuencia de una política gerencialista de “atención al cliente”. Por ejemplo, en el Registro Nacional de Empresas en el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, según nos lo han manifestado algunos funcionarios con tareas de responsabilidad en dicha repartición, si bien se han acelerado los trámites de registro, las inspecciones realizadas en las empresas que contratan con el Estado (las que son cada vez más, debido a la tendencia a contratar servicios y no prestarlos directamente), no se hacen con el detalle y calidad necesarios, debido a la falta de recursos humanos y financieros para atender a una clientela cada vez más numerosa y que demanda mayor rapidez en los trámites.

Con respecto a los organismos con responsabilidad por el control de la gestión económico-financiera de toda la Administración Central (en sentido amplio), podemos decir que la Auditoría Interna de la Nación, a pesar de que está encarando un proceso de reestructura y modernización de su gestión, tiene una capacidad restringida para realizar sus tareas. Según nuestras entrevistas con jefes de esta organización³³⁷, el número de funcionarios profesionales en cuestiones de auditoría pertenecientes la misma debería ser mucho mayor del que es. El mismo Auditor General de la Nación, Cr. Mastroiani, ha afirmado en una entrevista concedidas a la prensa³³⁸, que su tarea se ve perjudicada por la falta de personal y el reducido presupuesto de la AIN, lo que lleva a que muchas veces no se puede satisfacer el requerimiento de numerosas dependencias. En algunos lugares se hace la auditoría de

los fenómenos de corrupción entre estos funcionarios, es que todos ellos –a diferencia de los contratados de la DGI- con sus sueldos bajos y sin dedicación total a su tarea, son potenciales corruptos.

337 Entrevista (realizada en Abril de 1999) a uno de los Gerentes a cargo de una de las Gerencias en las que quedó dividida la Auditoría Interna de la Nación, luego de la reestructura organizativa realizada a partir de la reforma del año 1996.

338 Entrevista publicada en el Semanario “Búsqueda”, el día 11.10.2001. El responsable de la AIN, coincidiendo con otras opiniones calificadas que hemos venido recavando en este trabajo, también ha señalado la inconveniencia de la extendida práctica de contratación de “asesores”, ya que aumenta el gasto y no se sabe hasta qué punto son necesarios, ya que ello implica –en muchos casos- el desaprovechamiento de los funcionarios públicos que se desempeñan en la repartición.

algunos sectores (inventario, compras), pero no se puede hacer de otros (por ej., recursos humanos). Esta y otras ineficiencias del Estado, según este jerarca, permiten una suma de pequeñas corruptelas como comprar mal, beneficiar a los amigos y producir fugas donde se beneficia a terceros.

Todo esto significa en definitiva, que la periodicidad y la extensión con la que se hacen las auditorías es insuficiente. Esto es más preocupante aún, si se tiene en cuenta el rol que se le asigna a este tipo de agencia en un Estado Regulador. Si bien se reconoce hoy día que la mejor manera de auditar es perfeccionando los propios controles internos de cada organismo, también se reconoce que a éste debe sumársele un control de auditoría externo, que sea tanto de gastos y a priori, como posterior y de gestión.

La Contaduría General de la Nación, por lo menos en este período que analizamos, no disponía de datos acerca de cómo se asignaban los recursos extrapresupuestarios al interior de las organizaciones de la propia Administración Central, así como tampoco sobre el gasto de los Gobiernos Departamentales (de esto último tampoco el Banco Central tenía información).

A nuestro juicio, debería realizarse una tarea de clasificación y análisis de las distintas agencias con tareas predominantemente de regulación y control, dentro de la Administración Central. Esto permitiría recoger elementos necesarios para saber cómo vienen siendo afectadas funcionalmente a raíz de los cambios experimentados a partir de la nueva filosofía de gerencia pública, y si están siendo reacondicionadas adecuadamente para dichas tareas. Hasta donde hemos podido averiguar a través de nuestras entrevistas, no ha habido un proceso abierto de discusión acerca de las garantías jurídicas y márgenes de autonomía técnica, con que los funcionarios públicos encargados a tareas de inspección y contralor contarán en un futuro inmediato³³⁹.

339 A título de ejemplo, así nos lo han manifestado algunos inspectores del Ministerio de Trabajo, afectados a tareas de control de las condiciones de salubridad ambiental en las empresas. Estos inspectores, si bien son funcionarios inamovibles de carrera, ya que así lo disponen las normas internacionales de la OIT, no tienen muy claro cuáles serán siendo sus garantías jurídicas de autonomía en este nuevo contexto de transformaciones gerenciales de estilo privado.

El Parlamento, como órgano político de control externo al Ejecutivo, tenía una comisión de seguimiento del proceso de Reforma del Estado, que se terminó disolviendo, frente al desinterés de las elites políticas (contando a la coalición de gobierno y a la oposición) y las dificultades que sus miembros encontraban para recavar información relevante para realizar sus tareas de seguimiento y control. Según nos comentaba uno de sus miembros (integrante de la Comisión de Hacienda y Presupuesto de la Cámara de Diputados)³⁴⁰, los pedidos de informes, por ejemplo, en lo que hace al costo de las tercerizaciones, se acumulaban en sus despachos sin ser respondidos satisfactoriamente, ni por los organismos en cuestión, ni por el CEPRE.

Tal como hemos consignado nuestro análisis, tampoco se cuenta con información pública relevante acerca de la calidad de la performance y resultados de gestión de las PPNE, así como de muchos servicios públicos que son provistos a través de ONG's, pero con asistencia financiera del Estado³⁴¹.

El Tribunal de Cuentas, quien entre sus cometidos tiene no sólo el de realizar un control legal de gastos, sino también un control de gestión, tampoco cuenta con información relevante para realizar sus cometidos (así como con la infraestructura necesaria para ello)³⁴². No sólo se amontonan sin ningún efecto en el Parlamento las observaciones que este Tribunal anualmente realiza respecto a irregularidades legales en el gasto de los organismos controlados, sino que incluso algunos organismos estatales (como la Corporación Nacional para el Desarrollo), directamente no brindan ningún tipo de información a este Tribunal. El mismo Tribunal de Cuentas ha advertido al Parlamento, que su actitud general el hábito del “incumplimiento”, al desconocer sus observaciones³⁴³.

340 Entrevista a la Diputada Charlene (realizada en Marzo del 2001).

341 Aunque no de todos, tal como hemos visto con el Plan CAIF.

342 Esto se deduce de diversas entrevistas sostenidas en Julio de 1999 con diversos funcionarios del organismo, y con uno de sus Ministros, el Cr. Ariel Alvarez.

343 En una visita que los Ministros del Tribunal hicieron a la Comisión de Presupuesto de Diputados, éstos sostuvieron que la tarea que cumple el Tribunal se estaría desaprovechando, lo cual alienta una cultura que empuja a los funcionarios a incumplir las normas y genera entre los miembros del organismo de contralor la pregunta de, qué objeto tiene observar un presupuesto, si después ese presupuesto es permanentemente violado y “nadie dice nada” (Fuente: Diario “El Observador”, del 18.04.2002).

8. Conclusiones de la Segunda Parte

Como he tratado de demostrar aquí, la reforma de la Administración Central del Estado uruguayo, proyectada e implementada por el segundo Gobierno de Sanguinetti, se enmarca claramente dentro de las tendencias generales que en las dos últimas décadas del SXX se vienen observando en los sectores públicos en la mayoría de los países. Tal como se vio en la Primera Parte de este trabajo, al analizar las características del NPM, básicamente, esta tendencia general se caracteriza por la concentración del Estado en las tareas de formulación de políticas públicas, regulación y control, y transferencia a la sociedad civil de las actividades de prestación directa de servicios públicos. Ya vimos también, que esta transferencia puede ser hacia empresas privadas de lucro, con lo que se desarrolla la lógica del mercado en los servicios públicos, o hacia organizaciones del tercer sector, con lo que se desarrolla la lógica de redes.

Estas transformaciones de los sectores públicos, tal como lo señalamos también en el capítulo final de la Primera Parte (en el análisis de la *governance*), replantean la cuestión de la capacidad estatal de cumplir con su tarea de conducción, preservando el interés colectivo y evitando quedar prisionero de los intereses particulares, sea de las empresas de mercado, o de los grupos de interés organizados en redes. En este sentido, y retomando una apreciación formulada en ese mismo capítulo, puede decirse que las transformaciones actuales no significan tanto una reducción de las tareas y responsabilidades del Estado, sino un cambio en la forma de cumplirlas y un desafío para construir las capacidades adecuadas a este nuevo rol.

Este desafío, entre otras cosas, ha conducido a revalorizar el rol del aparato central, y especialmente, su clásico tipo de organización burocrático-jerárquico. Sin duda, las tendencias generales marcan una fuerte corriente de flexibilización y modernización de misma. La cuestión central que aquí he tratado de plantear, es que esto no se haga a costa de los valores clásicos del servicio público. Los Estados modernos deberán concentrarse en

las tareas de conducción general (*steering*) de un sistema cada vez más vasto, complejo y heterogéneo, en el cual la prestación de servicios públicos estará a cargo de muy diversos tipos de organizaciones, con lógicas e intereses específicos y muchas veces contradictorios. En consecuencia, el Estado necesita más que nunca fortalecer un núcleo disciplinado, coherente, con garantías de neutralidad frente a los intereses particulares y sometido a la voluntad y al control de los representantes políticos, y por intermedio de éstos, de la ciudadanía en su conjunto.

De esta manera, y recordando otra vez lo afirmado en la Primera Parte, la *governance* moderna estaría implicando la articulación en la prestación de servicios públicos, de las tres lógicas organizativas, la de mercado, la de redes y la jerárquico-burocrática. Esta última, de alguna manera, constituye la clave de que este Estado, cada vez más enraizado en el mercado y en las redes, mantenga la autonomía necesaria para conducir y dar coherencia –aunque de una forma más negociada que antes- a las políticas públicas, evitando quedar cautivo de los intereses particulares o de corto plazo.

Uno de los movimientos pendulares de las reformas de corte NPM es entonces, tal como lo vimos con Aucoin en la Primera Parte, entre los imperativos de descentralización en la provisión de servicios públicos, y la centralización de las funciones de conducción. El dilema administrativo se plantea aquí, en el cómo este centro mantiene la necesaria autonomía para imponerse frente a los intereses particulares, cuando está sufriendo constantes transformaciones que tienden a flexibilizar sus normas y a diluir cada vez más sus características específicas que lo distinguen del sector privado.

El Uruguay, si bien, como todos los países, constituye un caso específico de reforma estatal, con sus particulares ritmos y énfasis, al mismo tiempo se inscribe dentro de las tendencias generales, y como tal, confronta el mismo tipo de desafíos.

Concretamente en el terreno de la Administración Central, que es el que hemos estudiado, se marca claramente la tendencia hacia la descentralización por medio de la tercerización, es decir, la transferencia de múltiples actividades sustantivas y no sustantivas hacia el

mercado y al tercer sector, así como hacia organizaciones públicas dotadas de mayor autonomía de gestión. Como ya lo hemos señalado, siguiendo a Sayagués Laso, el Estado uruguayo ya se caracterizaba por tener una fuerte descentralización administrativa, en el sentido de la relación de autonomía que distintas organizaciones públicas tienen con respecto a la Administración Central (entres autónomos y servicios descentralizados, gobiernos departamentales, etc.). A esta pauta tradicional, la reforma ha agregado nuevos casos de descentralización administrativa y una acentuación de la pauta de traspaso de funciones a la sociedad civil y al mercado.

Correlativamente, y coherentemente con ese proceso de acentuación de la descentralización administrativa, se produce una concentración de la Administración Central en lo que Bresser Pereyra llama las funciones exclusivas del Estado. En ese sentido la Reforma Administrativa del Estado, constituye un plan coherente y sistemático para culminar la concentración de la Administración Central en las tareas de elaboración de políticas, regulación y control, tal como corresponde a los planteos del NPM que hemos estudiado en la Primera Parte del trabajo.

Con ello se busca simplificar la tarea del Estado y aumentar la eficacia eficiencia y calidad del conjunto de las funciones públicas, incorporando la competitividad y la flexibilidad de acción de las organizaciones del mercado y del tercer sector. Pero al mismo tiempo, tal como lo he analizado en las críticas al NPM, y como lo he constatado para el caso uruguayo, se generan nuevos riesgos y desafíos y nuevas exigencias y responsabilidades para el Estado.

En primer lugar, las empresas de mercado y las organizaciones del tercer sector a las que se le encomiendan funciones públicas, siguen siendo dependientes del aparato estatal en la financiación, en la elaboración de las políticas públicas y en el desarrollo de las capacidades para cumplir sus cometidos. La posibilidad de las organizaciones privadas de reunir recursos y capacidades en función de intereses públicos es problemática, ya que carecen por sí mismas del mecanismo de autoridad para evitar las estrategias de *free rider*. Ya he señalado en ese capítulo donde las críticas al NPM, que el traspaso de funciones

públicas a organizaciones privadas puede traducirse en pérdida de eficacia y efectividad de las mismas, o aún en pérdida de continuidad, o incluso, abandono de su cumplimiento. El rol y la actitud del núcleo estatal central, sigue pues, siendo determinante para garantizar e incentivar la calidad, continuidad y cumplimiento de las funciones públicas traspasadas a la sociedad civil, por medio del respaldo de la autoridad legítima en el terreno financiero, en el terreno de la elaboración de las políticas y en el terreno de la creación, movilización y desarrollo de las capacidades de acción³⁴⁴.

En segundo lugar, en la medida en que, como lo hemos podido constatar en este estudio, se ha vuelto más complejo y heterogéneo el sistema de organizaciones que cumplen funciones públicas o de apoyo al funcionamiento del Estado, mayores son los riesgos de incoherencia y descoordinación. Un mecanismo para controlar ese riesgo es que el núcleo central establezca regulaciones generales y regulaciones específicas para los diversos subsistemas de prestaciones y servicios. Pero, tal como lo vimos también en el repaso a las críticas del NPM, esta solución tiene la limitación de que si se vuelve demasiado detallista mata la iniciativa y flexibilidad de las agencias. Por consiguiente, la descentralización de actividades obliga al Estado a desarrollar un núcleo central que tenga visión de conjunto, disciplina interna, capacidad técnica y autoridad para dar coherencia y coordinación al sistema.

Asimismo, y esta es otra de las críticas que también vimos en el Cap.IV de la Primera Parte, esta fuerte interdependencia y articulación del aparato estatal con empresas de mercado y del tercer sector abre las posibilidades de desarrollo de relaciones clientelísticas entre los agentes del Estado y las organizaciones a las que se le transfieren funciones públicas de apoyo y abastecimiento en bienes y servicios. Siguiendo también en esto la pauta general a nivel mundial, las transferencias de funciones al mercado y al tercer sector no ha

344 Así por ejemplo la experiencia de la transformación del Plan Agropecuario en persona pública no estatal muestra que a pesar de que ello significaba un retiro del Estado en parte de la responsabilidad de conducción y en la totalidad del financiamiento, el Plan siguió siendo extremadamente dependiente del Estado en ambos terrenos. El Plan Agropecuario no consiguió recursos financieros, y por lo tanto el Estado tuvo que destinarle el mismo presupuesto que cuando era una dependencia del Ministerio. En cuanto la capacidad de conducción cuando el Ministerio dejó de plantear directivas de acción para el Plan, éste cayó en la inactividad y en la desorientación, sin por ello disminuir sus costos (como acabamos de señalar, íntegramente financiados por el Estado) (Terradas 2000)

producido en Uruguay una reducción del gasto del Estado, ni, más específicamente, una reducción del gasto de la Administración Central en relación al PBI. Con ello se mantiene la importancia del gasto público en la actividad económica, con la diferencia que se aumenta en número y se diversifica en características las organizaciones privadas o semi-privadas que dependen de ese gasto público para existir y realizar sus actividades.

De esta manera, la Reforma de la Administración Central ha concentrado al Estado en menos funciones, pero al mismo tiempo planteando nuevos problemas y desafíos que exigen reforzar la coherencia y capacidad de acción de ese núcleo central. El nuevo sistema de servicios públicos con amplia transferencia y participación del sistema de redes y de mercado aporta flexibilidad y competitividad, pero al mismo tiempo tiene limitaciones y riesgos inherentes que sólo el núcleo central Estatal puede contribuir a superar y evitar, ya que es la única institución con capacidad para tener una visión general y al mismo tiempo, con el monopolio de la legitimidad para movilizar recursos y conducir el sistema de manera vinculante.

La cuestión que se plantea entonces, es la de si en el Uruguay, este aparato central se ha transformado de manera de dotarlo con capacidad de conducción y coordinación, regulación y control del amplio y complejo entramado de organizaciones estatales, no estatales y privadas, que prestan los servicios públicos. Ello, asegurando al mismo tiempo también, las garantías de neutralidad e imparcialidad y evitando que quede cautivo de intereses particularistas y/o de corto plazo.

Explícitamente la reforma de la Administración Central llevada a cabo por el gobierno de Sanguinetti, se planteó esta construcción institucional. No se trataba solamente de reducir la Administración Central y de transferir funciones, sino que se trataba también de reestructurarla y reorganizarla para dotarla de las capacidades adecuadas a sus nuevos roles.

Parece claro, que se ha tratado de fortalecer la capacidad de control central del uso de los recursos financieros, por medio del desarrollo de un sistema integrado de información

financiera, así como en la confección de indicadores cuantitativos de evaluación de resultados . Esto se enmarca claramente, en la preocupación por contener el gasto público y por aumentar la transparencia en su ejecución.

También hemos observado que en virtud del proceso de descentralización administrativa que se viene impulsando, se deben redoblar los esfuerzos por medir la gestión de aquellas organizaciones que trabajan a distancia del Ejecutivo y cuyos estatutos jurídicos (en lo que hace a personal, autonomía de gestión, composición de sus directorios, formas de financiación, publicidad de sus operaciones, etc.) son complejos y las sitúan en una línea divisoria no siempre clara entre lo público y lo privado (empresarial o voluntario).

Pero lo que es más importante, el fortalecimiento del control financiero por sí solo, no basta para avanzar en el terreno de la construcción institucional. Es fundamental también, la reorganización de la gestión del personal, como el propio CEPRE lo indica en las consideraciones sobre la necesidad de la reforma. De esto dependen las capacidades estatales de formulación de políticas públicas, de regulación de los mercados de servicios, y de realizar un control por resultados que sea efectivo y eficaz en los aspectos cuantificables y que evalúe y juzgue también los aspectos cualitativos.

Hemos visto que hay mucho por mejorar con respecto a la forma en que se diseñó el sistema de evaluación de resultados de la gestión, no sólo porque prácticamente no se consideraron indicadores sustantivos de calidad, sino porque no se hizo con una participación medianamente razonable de los funcionarios pertenecientes a las UE evaluadas. Es necesario que lo que los indicadores de performance “indiquen”, reflejen con más veracidad la realidad de la compleja performance organizacional en las distintas áreas del sector público. Como lo señalé al tratar los cuestionamientos al NPM, tanto la crítica a un estilo de reforma tipo *top-down management*, así como a los déficits en la confección y uso de los indicadores de gestión, no son patrimonio exclusivo de la experiencia uruguaya, sino que aparecen con mucha frecuencia en la literatura crítica al NPM.

Cuando decimos las distintas áreas del sector público, aludimos a la necesidad de que el aparato central de gobierno extienda los controles financieros y de calidad de gestión también a aquellos servicios públicos que están siendo provistos con lógicas de mercado o de redes (lo que incluye garantías de provisión democrática y legal de los mismos). Aquí parece que queda mucho por hacer, ya sea desde el punto de vista de los controles internos de la rama Ejecutiva, como de los controles externos, político parlamentarios, judiciales y ciudadanos.

Pero es justamente en el terreno de la gestión del personal, donde creemos que surgen las mayores ausencias, debilidades e incertidumbres en esta reforma administrativa, y donde se debería comenzar a trabajar seriamente para sentar las bases de un moderno sistema de regulación estatal.

Ya hemos visto que, siguiendo los principios del NPM, se introducen figuras de tipo gerencial en una proporción muy importante y se flexibilizan algunos aspectos de los mecanismos de ascenso dentro de la carrera administrativa. Al mismo se mantiene, y de hecho en algunos aspectos se aumenta, la informalidad y discrecionalidad en la gestión del personal y en la efectiva aplicación de los principios de la carrera administrativa.

El punto central es, que la Administración Central es un ámbito que reúne características específicas para los cuales la lógica de la carrera administrativa y el sistema de méritos, siguen siendo necesarios. Más allá de sus defectos y limitaciones sigue siendo fundamental en determinados ámbitos del Estado, para garantizar el cumplimiento eficaz, eficiente y equitativo de los servicios, tanto los que se mantienen dentro del Estado como los que han sido transferidos al mercado y al tercer sector.

En efecto, tal como lo hemos visto en todas las referencias al Servicio Civil que he hecho en la Primera Parte, el sistema de carrera, a través del establecimiento de las obligaciones, pero también de las garantías y derechos de los funcionarios públicos, promueve la combinación de dos principios administrativos que coexisten en tensión permanente: la neutralidad profesional y la subordinación a la voluntad política..

Hemos visto también, al hacer un repaso de la teoría de la burocracia en Weber, que por un lado, el funcionario público tiene la obligación de seguir las órdenes y directivas de los jerarcas de la rama Ejecutiva, más allá de que la orden sea o no de su agrado. El sistema de organización burocrática, está diseñado pues para lograr una organización disciplinada y cohesionada, subordinada al comando de los jerarcas del Ejecutivo, los que en último término son los representantes electos por la ciudadanía. Con ello, se tiene un mecanismo imprescindible en el núcleo central del Estado para mantener su capacidad de conducir y dar coherencia al sistema -cada vez más descentralizado y heterogéneo- de servicios públicos.

Al mismo tiempo, tal como lo vimos al repasar las reformas del Servicio Civil anglosajón, las garantías de permanencia en el cargo, así como las de una carrera basada en el mérito profesional, son protecciones del sistema contra posibles arbitrariedades de la cúpula política y de las presiones sociales. Con ello, el sistema de carrera, en la medida que es realmente aplicado, establece garantías importantes, aunque obviamente no infalibles, para evitar que la subordinación del funcionario al poder político y su creciente interrelación con los intereses particulares, genere un sistema clientelístico, y de no cumplimiento, o de cumplimiento discrecional, del principio de neutralidad profesional en la prestación de los servicios a cargo de la Administración Central. Esto, no sólo es un requisito indispensable para la estabilidad y confiabilidad jurídica de una nación, sino también, es el punto de partida para que el resto de los funcionarios públicos reciba mensajes claros y no ambivalentes desde la cúspide administrativa. De lo contrario, no se les puede exigir a éstos, un nivel de productividad y compromiso organizacional alto, y mucho menos, una ética de servicio público de acuerdo a los principios democráticos.

Por último, el sistema de carrera y la organización burocrática, a través del establecimiento de oficinas y funcionarios permanentes, aseguran la continuidad de los asuntos públicos y construyen memorias institucionales.

Como lo señalábamos más arriba, esas son las razones por las cuales las experiencias de reformas estatales con transferencia de funciones al mercado y al tercer sector, han conducido a revalorizar la importancia de la organización jerárquico- burocrática y del sistema de carrera en el núcleo central del Estado. Así, por ejemplo, Prats y Catalá (1998), retomando una división de funciones estatales de Bresser Pereira (1997), señala:

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

(Prats y Catalá 1998, p. 61)

La Reforma de la Administración Central ha concentrado a ésta en el tipo de funciones en el cual, las capacidades y los valores que el sistema de méritos de la carrera administrativa fomenta son fundamentales. Pero el problema es que éstos han venido siendo socavados tradicionalmente –tal como lo señalo en la reseña histórica sobre el sistema político-administrativo uruguayo- por una lógica partidaria muy incrustada en la maquinaria de gobierno.

Sin embargo, una reforma que, como hemos señalado, elige como resorte central de su ejecución a los jefes de Unidades Ejecutoras, que como cargos de confianza que son, representan las lógicas partidarias al interior de la maquinaria estatal, no augura desde el inicio la supresión de dichas lógicas. Lo que es más, y tal como establecimos en las hipótesis iniciales, dicha opción sugiere, o bien, el respeto de dichas lógicas o bien su potenciamiento.

En efecto, el “gerencialismo a medias” que surge de esta reforma, tal como lo sugiero en la hipótesis No.2 de la Introducción a la Segunda Parte, es funcional a estas lógicas

partidarias³⁴⁵. Por un lado, la pretensión del NPM de separar la lógica política y la gerencial, sólo se insinúa. En las UE el gerente es un político (el cargo de confianza), al que al no habersele hecho un estricto seguimiento político de su gestión reformista, se le dejó un amplio margen de libertad para decidir la implementación concreta de la reestructura de su UE, sin establecerse siquiera mecanismos de sanción en caso de no cumplimiento de los objetivos acordados³⁴⁶.

La tercera hipótesis que formulé, y que creo que también explica los límites y formas concretas que toma esta reforma en el Uruguay, también tiene que ver con el reforzamiento de la lógica partidaria, que en el caso uruguayo actúa en desmedro de la jerarquización del funcionario de carrera. Sólo que esta vez, tiene que ver con los límites que el NPM tiene para resolver deficiencias estructurales de la administración pública uruguaya.

Uruguay nunca se caracterizó por un buen puntaje en lo que corresponde a la dimensión de “*neutral competence*”. En efecto nuestro Estado 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 ya citados en la primera parte de este libro) 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 del país, y éste 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

345 Aunque es cierto también, que la derivación que tomaron las declaraciones de excedencia, que terminaron convirtiéndose en una suerte de “retiros incentivados”, se explica en parte a partir de nuestra primera hipótesis referida a las resistencias al cambio por parte de los burócratas; eso sí, lógicamente negociadas con los jerarcas políticos.

(aunque ellos estén presentes). Sino el particularismo, el vaciamiento de la carrera funcional y el efecto de esto sobre los dragones que efectivamente advierte el gerencialismo. En suma: no existen atajos. La construcción de Estados eficientes y transparentes no es dada por las lógicas del mercado. Las lógicas del mercado pueden efectivamente convertirse en medicinas adecuadas a problemas reconocidos. Pero sólo lo harán a partir de núcleos weberianos de carrera hoy inexistentes.

Por consiguiente, sin el desarrollo de un sistema de personal que estimule y garantice esas capacidades y valores, se corre el riesgo de que el Estado pierda la capacidad de hacerse responsable y de garantizar la coherencia, la permanencia y la equidad en la producción de los bienes y servicios públicos. El proceso de descentralización y transferencia de servicios públicos, sin duda aumenta el enraizamiento de la administración pública en la sociedad civil, tanto en el mercado como en el sistema de redes. Si esto no se acompaña de un correlativo fortalecimiento del núcleo estatal central, y de las capacidades y valores específicos que este debe garantizar y promover, ese enraizamiento se hace en detrimento de la autonomía del Estado, y por consiguiente en detrimento de su capacidad de conducir y dar coherencia y equidad al vasto y heterogéneo sistema de servicios públicos.

346 Donde más se concreta es en los servicios que pasan a prestarse fuera del Ministerio, pero, tal como lo señala la literatura referida a contratos de servicios públicos, ello no implica necesariamente su “despolitización”, ya que las negociaciones y renegociaciones de los términos del contrato y control de gestión (con grandes carencias en el caso uruguayo) implican la reintroducción de la política.

9. Apéndice a la Segunda Parte: La Reforma del Estado durante la actual Presidencia de Jorge Batlle (2000-2003)

Con la llegada de Jorge Batlle a la presidencia de la República en el año 2000, se abría la pregunta acerca de qué rumbo iba a tomar la Reforma del Estado. Por un lado, era de esperarse una aceleración en lo que respecta a la adopción de un paquete de reformas pro-mercado y de disminución del peso y tamaño del Estado. Batlle siempre pregonó una terapia de shock frente al rumbo gradualista que la reforma había tomado a partir de la reinstauración democrática. Por otro lado, se habría la interrogante de cómo iba a convivir dentro de su propio partido con el más fuerte aparato político con pie en el Estado, el del Foro Batllista (encabezado por Sanguinetti); cómo llevaría adelante las negociaciones con Lacalle (quien podría reclamar permanentemente sobre el acuerdo pre-electoral que le abrió el camino a la victoria electoral); y cómo iba a enfrentar el peso parlamentario del Encuentro Progresista/Frente Amplio, un sector que siempre lo consideró uno de sus principales oponentes ideológicos y que siempre podía agitar de manera recurrente el fantasma plebiscitario (Canzani 2001).

Sin renunciar a la radical transformación que siempre pregonó, lo cierto es que en términos generales no se ha constatado la política de shock, en el sentido de procesar privatizaciones radicales ni un fuerte desmantelamiento del aparato de Estado. A pesar de ello, Batlle ha insistido en atacar el costo país eliminando su principal causa: las regulaciones y monopolios, y los mercados protegidos, tanto públicos como privados. También se constata una marcada continuidad con las llamadas reformas de segunda generación, en el sentido de transformar al Estado con el objetivo de que se concentre en aquellas actividades que le son específicas (definición de objetivos, control y regulación), y el traslado hacia otros sectores de aquellas actividades que no lo son, a través de la utilización sistemática de la financiación privada y de los contratos y concesiones de obra a empresas privadas, para la realización y gestión de obras y servicios de interés públicos.

En su primer año de gobierno se introdujeron medidas de desregulación y desmonopolización de las actividades de las empresas públicas. Es así que se tomaron

disposiciones para la creación de una empresa mixta en la que participaría la ANP y capitales privados para explotar la playa de contenedores y para que empresas ferroviarias privadas puedan realizar transporte de carga pagando un peaje a AFE, quien se encarga del mantenimiento. También se derogó el monopolio a favor del Banco de Seguros del Estado de todos los seguros que contrata el Estado, así como el del monopolio en telecomunicaciones (excepto para la telefonía básica) y se crearon las condiciones para vender el 40% de las acciones de ANCEL³⁴⁷. Asimismo se dio libertad de elección de proveedor de gas natural al por mayor entre agentes nacionales extranjeros (Narbondo 2001) y finalizó el monopolio para la televisión cable.

Paralelamente al proceso de desmonopolización y desregulación se crean entes reguladores para garantizar las condiciones de libertad de competencia y equidad en las áreas de actividad en que se articulan, por asociación o competencia, las empresas públicas y privadas. Ya en la ley de marco energético de 1997 se había creado la Unidad Reguladora de la Energía Eléctrica (UREE), y en agosto del 2000 fue nombrada por el Ejecutivo la comisión directiva y se estableció el cronograma de implementación y funcionamiento de dicha Unidad reguladora. Posteriormente, en el mensaje complementario de la Ley de Presupuesto 2000-2004, se crean otras dos unidades reguladoras: la URSIP y la URSEC. La primera tiene por ámbito de acción las actividades relativas a la energía eléctrica, gas, agua potable, saneamiento y al suministro de derivados de hidrocarburos. Eso implicaba que la UREE quedaba subsumida dentro de la URSIP, pero como esta última no fue votada en la Ley de Presupuesto, la UREE siguió en funcionamiento hasta crearse la URSEA (Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua), quien la subsumió. La URSEC tiene por ámbito las actividades relativas a los servicios de telecomunicaciones y postales (Narbondo 2001).

Este abandono de posiciones radicales en cuanto a las privatizaciones, jugó en un principio un importante rol legitimador de estas transformaciones, y los debates sobre la reforma de las empresas públicas se trasladaron hacia eventos de tono académico, donde, junto con actores políticos, adquieren un papel destacado especialistas de distintos campos. No

³⁴⁷ ANCEL es el sector de la telefónica estatal (ANTEL) dedicada a la explotación de los servicios de

obstante, a la hora de jugarse su aprobación parlamentaria, los proyectos de reforma de las empresas públicas han venido formulados de una forma híbrida o ambigua, cabiendo siempre diversos contenidos e interpretaciones. Como consecuencia de los debates que esto ha generado, en el año 2002 la coalición de gobierno se ha visto en graves problemas a la hora de superar la capacidad de veto de la oposición política y sindical. Tal es el caso de la discusión en torno a las telecomunicaciones y a los combustibles. En el primero de los casos, el gobierno, teniendo en cuenta la inminencia de la interposición de un referéndum contra aquellos artículos de la ley de Presupuesto que permitían la desmonopolización de las telecomunicaciones, optó por derogarlos. En el caso de los combustibles, la oposición y el PIT-CNT han lanzado una campaña de recolección de firmas con el fin de habilitar la interposición de un referéndum contra la ley que deroga el monopolio de la importación, refinación y exportación de petróleo crudo y combustibles derivados.

Es precisamente este año, el 2002, el que implicó un fuerte descenso en lo que hace a la popularidad del gobierno³⁴⁸, así como de los apoyos político-partidarios³⁴⁹, lo que pautó un giro negativo en lo que hace al contexto de legitimación de las propuestas reformistas del gobierno, y esto no sólo en el campo de la reforma de las empresas públicas. Este año significó la agudización de una prolongada crisis, en función de un panorama económico con crecimiento negativo del producto desde 1999, y el creciente deterioro de la situación (tanto en el plano económico-financiero como en el social) a partir de la crisis desatada en Argentina. En este contexto de severísima crisis fiscal fue necesario recurrir a organismos internacionales para conseguir créditos frescos, y la reducción del déficit fiscal se convirtió en una meta prioritaria para el gobierno.

telefonía móvil.

³⁴⁸ Como datos sobresalientes de este abrupto descenso de popularidad, podemos tomar una encuesta de opinión pública donde se compara el inicio de su gestión en marzo del 2000, en el que arranca con un 63% de apoyo a su gestión (llegando a tener un 68% en julio de ese mismo año), con un descenso moderado en el año 2001 (que arranca y finaliza con un 49% -con oscilaciones intermedias-), y la pérdida neta de popularidad que se registra en el año 2002, que se inicia con un 49% y finaliza con un 20% (Fuente: Índice Factum, *El Observador* 1.5.2003).

³⁴⁹ La coalición de gobierno queda rota en Octubre del 2002 con la retirada de los Ministros blancos del gabinete, en el entendido de que era necesario reformular los entendimientos del año 2000 (que posibilitaron el acuerdo previo al balotaje de ambos partidos) y de radicar el espacio de los acuerdos en el Parlamento (Caetano 2002).

La actividad política se concentró entonces en la aprobación de 2 paquetes de ajuste fiscal³⁵⁰, que parecen no haber revertido la baja a la recaudación acumulada del último año, aunque se insinúa un freno en los egresos (que habían presentado una tendencia creciente hasta principios del 2002) (Ibarra, Narbondo y Traversa 2002). A estos dos paquetes hay que sumar nuevas medidas de ajustes incluidas en la última rendición de cuentas aprobada en setiembre del 2002 (8% de gastos de funcionamiento y un 19% de créditos para inversiones, y para 2003 y 2004 un 28% en inversiones).

A esto hay que agregar un conjunto de disposiciones que se enmarcan dentro de un proceso de reformas de las estructuras del Estado, que implican impactos y transformaciones en las capacidades de acción de su aparato central. Entre estos objetivos estuvo el de la megaconcesión, la reforma de la DGI y la prolongación de la prohibición de ingreso a la función pública (acompañada con un nuevo mecanismo de contratos en el Estado). Un muy breve repaso de estas disposiciones permite sumar evidencias de lo que he venido afirmando en este artículo, en el sentido de que, a pesar de los esfuerzos realizados por las sucesivas administraciones de gobierno en materia de reforma de las estructuras centrales del Estado, y aún reconociendo algunos logros en esta materia, quedan muchas dudas de que realmente se esté reforzando las capacidades centrales de conducción estatal.

La “megaconcesión” fue pensada como mecanismo para realizar obras públicas recurriendo a la inversión privada. El proyecto de la megaconcesión implicaba la creación de una Sociedad Anónima, la Corporación Vial Nacional (propiedad de la Corporación Nacional para el Desarrollo), cuyas funciones eran las de realizar las licitaciones, selección de contratistas, control de las obras y finalización de las mismas. Una Ley de setiembre del 2002 autoriza a la Corporación Nacional para el Desarrollo a ceder o enajenar la totalidad de las acciones de la megaconcesionaria, es decir, la Corporación Vial Nacional, a ciudadanos uruguayos u organismos internacionales de crédito de los que Uruguay forme

³⁵⁰ Entre las medidas más significativas de dichos ajustes, está el aumento del Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP) a los empleados públicos y a los privados (para estos últimos, sólo los que superaran determinada franja salarial), que se aumenta aún más en el segundo paquete y se amplía a los pasivos; y una serie de impuestos y tributos (en la tasa de control del sistema financiero, a las llamadas telefónicas internacionales, celulares y servicios especiales, a las comisiones de las AFAPs, a las tarjetas de crédito, extensión del IVA a los préstamos de cooperativas de ahorro y crédito, cigarros y juegos de azar, entre otros).

parte. De esta manera la ley abre la posibilidad de traspasar a privados u organismos internacionales algunas funciones correspondientes a organismos públicos –en este caso, correspondientes al Ministerio de Transporte y Obras Públicas-; funciones tales como las de licitar, contratar, controlar las obras, etc. (Narbondo, Ibarra, Traversa 2002). En este caso cabe por lo menos la duda de si es conveniente delegar estas funciones, que podrían entrar en la clasificación de sustantivas a un Estado moderno (según las doctrinas provenientes del propio nuevo paradigma de gestión pública), hacia actores ajenos a la órbita estatal.

Por otra parte, el mecanismo de financiación previsto era la emisión de bonos u obligaciones negociables por parte de la Corporación Nacional para el Desarrollo, de manera que el aporte privado no se haría por vía de inversión directa sino por vía de aumento de la deuda pública. En cuanto a las condiciones de la financiación en caso de cesión o venta de la Corporación Vial para el Desarrollo, la ley no dice nada. Por lo tanto, tal como lo han subrayado algunos analistas, aún no está claro si los eventuales nuevos propietarios de la empresa megaconcesionaria tendrán que aportar inversiones o financiación propia, o si el Estado seguirá cumpliendo un rol como financiador de las obras o como garante de la rentabilidad de las inversiones privadas (Narbondo, Ibarra, Traversa 2002).

La reforma de la Dirección General Impositiva (DGI) es otro de los objetivos importantes de transformación estructural. En esta materia se busca eliminar las graves fallas detectadas en el cumplimiento de la función de controlar y evitar la evasión fiscal. El proyecto de reforma de la DGI propuso crear un cuerpo de funcionarios de élite para cumplir con tareas de fiscalización, que tendrían dedicación exclusiva, serían contratados (mediante concurso de oposición y méritos) por 3 años, y estarían sometidos a evaluaciones semestrales (de ellas depende su ascenso o la no renovación de su contrato, ya que al 10% de los peor evaluados no se les renueva el mismo). Este mecanismo ha sido criticado por los sindicatos debido a que se considera inconveniente introducir una lógica de competencia entre los funcionarios, que iría en desmedro de la colaboración en equipos, imprescindible para acumular y cruzar información sobre el conjunto de los objetos de control. Por otra parte, la alta rotación del personal iría en contra de la necesidad de todo

sistema de control fiscal de acumular experiencia y memoria institucional (Narbondo, Ibarra, Traversa 2002).

Por otra parte, el cambio desde un sistema de inamovilidad del funcionario público³⁵¹, hacia un sistema de contratación a término, como lo venimos afirmando, si bien estimula un mejor rendimiento del funcionario (ya que es sometido a evaluaciones periódicas), aumenta la vulnerabilidad de los funcionarios de niveles inferiores frente a los de nivel superior. Esta mayor vulnerabilidad puede ser positiva o negativa, según las garantías de evaluaciones objetivas que el sistema político-administrativo otorgue. En el caso uruguayo, con una larga tradición de clientelismo político, ya hemos visto que estas modificaciones deberían acompañarse con una mejora del sistema de controles administrativos.

La idea de un cuerpo de elite, con dedicación exclusiva y contratos a término con salarios superiores al resto de los funcionarios, tiene también por objetivo el evitar el fenómeno del doble empleo. Sobre todo en este tipo de tareas, en el que es común encontrar en el caso uruguayo un conflicto de intereses, ya que el fiscalizador de la DGI muchas veces trabaja al mismo tiempo para la empresa que está fiscalizando. Desde este punto de vista, la reforma es razonable. Pero cabe preguntarse si esto no termina creando una distorsión definitiva en el sistema de carrera administrativa, ya que deja al resto de los funcionarios de carrera en el viejo sistema, es decir, mal pagos y con doble empleo. Estos, aunque no realicen tareas de fiscalización, también es importante que eviten el conflicto de intereses entre lo público y lo privado, y que se sientan motivados para defender una ética del sector público (ya muy maltrecha en un sistema administrativo en el que no se respeta el principio de a igual función igual remuneración). También cabe preguntarse qué pasa con aquellos funcionarios que realizan tareas de inspección y control en otras reparticiones estatales. Se los irá poniendo también en este tipo de categoría de contratados?. En definitiva, de seguir por esta senda, se terminará teniendo un Estado con funcionarios de carrera, con salarios inferiores

³⁵¹ Que en realidad no significa inamovilidad absoluta, sino restricciones al despido de los funcionarios públicos de carrera. Otra cosa es la discusión de cómo se reglamentan estas restricciones y si son excesivas o no, o si en realidad terminan favoreciendo a los intereses políticos partidarios y a los funcionarios protegidos por esos intereses. En el caso uruguayo, donde se necesita venia del Senado para destituir a un funcionario amparado por el Estatuto Legal Central, su sumario por lo general no llega a estas instancias cuando este funcionario tiene “apadrinamiento” político.

y en situación de doble empleo, y funcionarios de elite contratados de forma exclusiva?. En ese caso se daría la paradoja de que los funcionarios contratados a término, y no los inamovibles, serían los garantes de una ética de servicio público.

Estas consideraciones están directamente vinculadas a la propuesta de prolongación de la prohibición del ingreso a la función pública, complementada con un nuevo mecanismo de contratos del Estado. En la rendición de cuentas del ejercicio 2001 se incluyeron una serie de artículos que significan la eliminación progresiva del sistema de carrera de la función pública. Por intermedio de uno de estos artículos se extiende hasta el 2015 la prohibición de ingreso de nuevos funcionarios. Sin embargo esto no significa que no puedan entrar nuevos empleados al Estado. En otro artículo se establece que los ingresos sólo se harán a través de un nuevo sistema de contratos, provistos por concurso, con duración anual, renovables por períodos de no más de doce meses y rescindibles al cabo de cada período. Tanto la renovación como la no renovación se producen por exclusiva decisión de la autoridad correspondiente. Se produce entonces, no un cierre del ingreso al Estado, sino específicamente a la carrera administrativa, resultando en los hechos la extinción del sistema de carrera con todas sus garantías. En este nuevo sistema la única garantía propia a los sistemas de función pública que se mantiene es el ingreso por concurso, pero se amplía enormemente la discrecionalidad de los jefes políticos para despedir –por medio de la no renovación de los contratos-.

Habrá que ver qué pasa a partir del 2015 (en caso de que la norma se mantenga hasta entonces) y debería hacerse una proyección de cálculo de cuántos funcionarios habría en situación de contratados (sumando las distintas modalidades de contratación que existen en nuestra administración pública) y cuántos de carrera. Pero lo cierto es que este tipo de soluciones están pensadas desde una perspectiva gerencialista que, más allá de consideraciones de orden financiero –limitar el ingreso irrestricto a la administración pública, y sólo permitir el ingreso de un funcionario en caso de que el jefe genere las economías necesarias para el mismo- no tiene en cuenta otro tipo de consideraciones asociadas a la importancia que un sistema de carrera, basado en un sistema de méritos y enmarcado en un estatuto de funcionarios en el que se detallan los derechos y obligaciones

de los mismos, tiene para la gobernabilidad democrática. Si bien es cierto que el sistema de carrera ha venido siendo flexibilizado con el objetivo de evitar las rigideces burocráticas que impiden introducir sistemas de incentivos positivos y negativos para aumentar la productividad de los funcionarios, sigue siendo en la mayoría de las naciones industrializadas un pilar fundamental de los servicios civiles (Prats y Catalá 1998). Por otra parte, es indudable que el funcionario de carrera percibe estas señales que le da el sistema político, con mucha preocupación e incertidumbre acerca de su futuro, en un contexto en que su función está muy desprestigiada.

Estas consideraciones acerca de las transformaciones que afectan la estructura central del Estado en la presente administración de Batlle, apuntan a demostrar que no hemos podido constatar un plan estratégico de reforzamiento de sus capacidades institucionales. Si bien son atendibles los esfuerzos que se vienen realizando en materia de contención del gasto público, no es posible reconocer una política destinada a subsanar las deficiencias que arrastra el sistema de recursos humanos en la administración pública. El recurso a la prohibición del ingreso a la función pública, salvo contratos puntuales, no es un antídoto ni para el clientelismo político ni representa un estímulo para mejorar la productividad de la mayoría de los funcionarios públicos que hoy en día se desempeñan en la administración pública.

Comentarios finales del trabajo.

Si bien he presentado este trabajo como dividido en una Primera y una Segunda Parte, ambas están profundamente conectadas, ya que la Primera, que cumple con el cometido de analizar teóricamente el cambio de paradigma administrativo (desde la ATP hacia el NPM), proporciona el enfoque teórico y los fundamentos analíticos con los que se realizará el estudio de caso, es decir, la Reforma de la Administración Central en el Uruguay.

Como lo he venido señalando anteriormente, el repaso teórico que realizo en la Primera Parte del trabajo, analizando las características del viejo y del nuevo paradigma administrativo, así como las críticas que ambos han recibido, me ha permitido salir de los enfoques tecnicistas de los discursos de reforma administrativa en el Uruguay, y revalorizar la importancia de las garantías jurídicas que ofrece el sistema organizativo burocrático-weberiano, así como la utilidad, desde el punto de vista de la gobernabilidad democrática, del Servicio Civil y su sistema de méritos.

Una vez más creo necesario insistir en que esta revalorización que hago del viejo paradigma, no debe ser interpretada como una resistencia al cambio, sino como un llamado a la rigurosidad en el análisis de la compleja realidad administrativa pública. Los *quick fix* administrativos sólo ofrecen soluciones de corto plazo, y, como lo decía Herbert Simon, cuando las doctrinas vienen propuestas sin hacer referencia al contexto político y a las situaciones concretas a las que se enfrentarán, no dejan de ser proverbios administrativos.

Las discusiones en torno a la *governance*, y en particular, los dilemas administrativos (que son políticos en última instancia) que enfrenta la reforma de Estado en Uruguay, son un claro ejemplo de ello. En un contexto más descentralizado - y más dependiente de actores privados- de provisión de servicios públicos, la cuestión de la autonomía (aunque sea enraizada) del núcleo estatal, pasa a ser un tema clave, ya que se hace aún más necesaria que antes (a fin de evitar caer preso de intereses corporativos), pero al mismo tiempo

también se ve más amenazada. Sin embargo, esto no parece haber sido un tema clave para los impulsores de la reforma de la Administración Central, ya que no he podido encontrar indicios que apunten al fortalecimiento del Servicio Civil, ni de los controles de gestión necesarios para asegurar una provisión democrática de servicios públicos, y de estándares de calidad aceptables.

Es cierto que las buenas reformas implican al mismo tiempo inversiones costosas, que por diversas razones no se quisieron hacer. Pero, tal como lo he afirmado antes, no hay atajos. Si se quiere jerarquizar la función pública, primero hay que combatir los orígenes del patrimonialismo y el clientelismo político, antes de recorrer el camino de la flexibilización de un sistema de carrera que nunca operó en la práctica. Si el objetivo es el de achicar el Estado, para ahorrar y dar oportunidades a proveedores no estatales, se debe invertir paralelamente (o previamente quizás) en la construcción de controles de gestión modernos y efectivos, y crear un marco de regulaciones nada fácil de implementar (ya que no debe constituirse en *red tape*, pero debe de alguna manera dar garantías de una provisión eficiente y democrática de servicios).

Hemos visto que las señales en ese sentido son muy débiles en el Uruguay, ya que no sólo no hay estímulos para el funcionario público, sino lo que es peor, hemos visto que en presente administración de Batlle, de hecho, se ha dado un golpe muy fuerte contra la carrera administrativa, al cerrarse las posibilidades de acceso a la misma hasta el 2015. Esto significa en la práctica, la adopción del sistema de contratos a término. En un contexto en el que no operan las garantías de juzgamiento imparcial del funcionario público, esto es un significa un aumento enorme de la discrecionalidad política y una mayor pérdida de autonomía del Servicio Civil.

Hacer propuestas generales para solucionar este problema, sería caer en el mismo error que cometen las reformas gerencialistas. Sin embargo, si tenemos en cuenta que la flexibilización del sistema de gerencia de recursos humanos en el sector público, es una corriente con mucha aceptación, y el sistema de contratos es la norma, por lo menos, debería hacerse algo para contrabalancear la falta de autonomía de la administración

pública en el Uruguay. Según Guy Peters³⁵², lo ideal es implementar un sistema de evaluación de 360°, es decir, la persona debería ser evaluada por el líder político, por sus pares y por los usuarios de los servicios. Claro está, se necesita alguien que ponga en conjunto todas esas visiones y eso es lo que una Comisión de Servicio Civil haría (en el Uruguay esto implicaría reforzar la independencia y calidad de gestión de la ONSC).

Claro está, esto es necesario pero no suficiente. También se debería realizar un esfuerzo por superar las enormes diferencias salariales entre Incisos y UE, así como todo el sistema de pagos informales y que se distribuyen arbitrariamente. En relación a esto, también se deberían controlar adecuadamente el otorgamiento de viáticos, cursos de capacitación, pases en comisión, redistribuciones, etc., que hemos visto ya que son formas solapadas de premiar a un funcionario, violando el sistema de méritos formal.

El control, no sólo debe ser legal, sino que debe partir de los mismos pares, en un sistema de *accountability* horizontal, pero para que esto funcione, el sistema político debe otorgar estímulos a la función pública, a través de la puesta en práctica de estos otros controles más de tipo formal. De esta manera, se reduciría el margen del clientelismo político, ya que se aumentaría la autonomía del cuerpo administrativo.

En lo que tiene que ver con la Alta Burocracia, que en el Uruguay vendrían a ser los cargos de confianza políticos, los Directores de División, profesionales de carrera que trabajan en las Asesorías, y algunos asesores de confianza de los jefes políticos, si el sistema de méritos se hace respetar verdaderamente, ésta podría constituirse como un grupo de trabajo encargado de –entre otras cosas- asesorar a los Ministros y ser parte de comités Interministeriales –inexistentes hoy en día- encargados de coordinar las actividades de las distintas Secretarías de Estado.

De cualquier manera, queda pendiente la cuestión de cómo mantener las memorias institucionales y la permanencia de una ética de servicio público, cuando la función pública deja de ser una carrera de por vida, y se sustituye por contratos a término.

³⁵² Así lo manifestó en una entrevista que le realicé en el año 2002 y que reproduzco en un que edité con el

En cuanto a los sistemas de evaluación de la gestión de las agencias encargadas de la provisión de los servicios, tampoco se han tomado medidas serias para paliar estos déficits. Ni se han implementado mecanismos de control de gestión de las organizaciones que actúan a distancia de los Ministerios, ni se han hecho esfuerzos por mejorar la calidad del SEV. En el primer caso, es un problema de hacer cumplir las normas vigentes y reforzar la capacidad de los organismos que tienen legalmente la potestad para cumplir esos controles (Tribunal de Cuentas, Comisiones del Parlamento, y los mismos Ministerios).

En cuanto al SEV, a mi juicio el instrumento no es malo, sino su forma de implementarlo. Esto es, sin participación de los empleados y usuarios de los servicios, y en un contexto de entendimiento positivista del mismo, es decir, sin un esfuerzo por mejorar los aprendizajes organizacionales. Para ello, sería necesario capacitar a los jefes y empleados en la confección y uso de los indicadores de gestión, e instrumentar un sistema de sanciones positivas y negativas, que hagan efectiva la responsabilización por el éxito de la gestión. Una vez más, el éxito o fracaso debe ser evaluado bajo esta modalidad de una *accountability* de 360°.

Mientras más se tarde en tomar conciencia de la importancia de fortalecer realmente las capacidades del núcleo central del Estado, y sólo se piense en hacer ahorros de corto plazo y en seguir las últimas modas gerencialistas, sin saber si son el remedio más adecuado, más tardará el país en retomar la agenda del desarrollo. El Estado quedará concentrado a sus funciones esenciales, pero su capacidad de formulación de políticas, de control de la gestión de los agentes encargados de proveer bienes y servicios públicos, y de crear marcos regulatorios que fomenten la actividad productiva, será muy débil.

Notas metodológicas

La investigación de campo tuvo lugar fundamentalmente entre los años 1998 y 2001³⁵³. En el transcurso de período hemos realizado un importante número de entrevistas que nos han ayudado a comprender mejor el fenómeno estudiado. Lamentablemente, por el carácter de la temática y por el tipo de información que se brindaba en muchas de estas entrevistas, hemos tenido que comprometernos en la mayoría de los casos a no revelar la fuente, particularmente en los casos de funcionarios públicos que no querían ver comprometida su carrera en la repartición pública correspondiente y políticos que prefirieron no ser identificados. Por esta razón, hemos debido limitar el número de citas de entrevistas que aparecen en el trabajo, ya que en algunos casos, aún sin especificar nombre y cargo del funcionario, las mismas permitían identificarlo, en virtud de que no son muchos los que manejan el tipo de información que se nos estaba brindando.

Al mismo tiempo, hemos tratado de no ser injustos en la ponderación de las deficiencias encontradas en las distintas reparticiones de la Administración Central. En algunas de ellas nos ha sido posible acceder a un mayor volumen de información, y es por esta razón, y no porque funcionen mejor o peor que otras, que aparecen citadas en el momento de ofrecer evidencias empíricas sobre nuestras afirmaciones. No obstante, hemos tratado de realizar un análisis de corte bastante general, concentrándonos en las deficiencias que se encuentran extendidas a lo largo y ancho de la maquinaria central del gobierno.

Particularmente interesante de señalar, resulta el aspecto relativo a la dificultad para obtener información relevante al interior de los Ministerios, cuando el investigador pertenece a la Universidad de la República, y no a un organismo financiero internacional, o consultora contratada. En primer lugar, debemos destacar la poca recepción que hemos encontrado de parte de la burocracia-política, con el objetivo de que se nos concediesen

353 La mayoría de nuestras afirmaciones en este trabajo se remiten a este período. No obstante, en el transcurso del año 2001, hemos seguido ampliando nuestra información documental y hemos realizado también algunas entrevistas más.

entrevistas. De todos los Ministros a los que formalmente (por escrito) le hemos hecho -en su momento- esta petición, sólo el Ministro de Transporte y Obras Públicas nos recibió. De los Directores Generales de Secretaría, sólo nos recibieron tres de ellos, el de Industria y Energía, el de Transportes y Obras Públicas, y el del Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. En segundo lugar, es particularmente interesante señalar que, en estos casos, así como en los casos en que entrevistamos a funcionarios técnicos del CEPRE y de la ONSC, por lo general, no se nos mencionaba en absoluto las deficiencias de carrera administrativa, ni los déficits de comunicación entre los sectores técnico-profesionales y burocrático-políticos, que a nuestro juicio, están en la base de las debilidades estructurales en la gestión del aparato central de gobierno. Tampoco había mención al fenómeno del clientelismo político (daba la impresión de que este fenómeno no existiera), lo que es particularmente llamativo, no tanto en los cargos políticos y de confianza, sino en los técnicos y autoridades responsables de implementar el proceso de reforma. Estas dimensiones de clientelismo sí resultan constatables en los cargos administrativos y profesionales al interior de las UE.

En determinado momento de nuestra investigación, debido a esta poca receptividad de las autoridades, indispensable también, para acceder a entrevistar a los empleados públicos, nos dio la impresión de que la caja negra de la burocracia estatal, especialmente su nervio central Ministerial, era inexpugnable para la investigación académica. Afortunadamente, los cursos de capacitación de funcionarios públicos (especialmente los cursos de Alta Dirección para aquellos con aspiraciones a presentarse en concursos de Director de División), nos abrió una ventana de oportunidades para intercambiar información de primera mano con los funcionarios de carrera de los Ministerios. A partir de aquí, comenzamos a identificar interlocutores claves e información sustantiva que nos fue guiando de la mano en la elaboración de los problemas que se iban apareciendo como los más gravitantes.

Si bien algunos de los materiales de entrevistas a políticos y mandos de las UE, permiten confirmar mucho de lo planteado por los profesionales y administrativos de carrera, debe señalarse que el haber accedido predominantemente a información de primera mano desde

los profesionales de carrera, coloca un sesgo a las valoraciones que pudimos recoger. En los casos en donde resultó imposible cotejar denuncias y críticas de los funcionarios de carrera, contra otras fuentes, o bien no se presentó la evidencia, o bien, como en el caso de la Aduana y su centro de cómputos, ello está específicamente señalado en nota a pie de página.

Por último, cabe señalar que nuestro análisis es pionero en el Uruguay, en lo que tiene que ver con el estudio politológico del tema (no así a nivel técnico-administrativo o de consultoría). Hemos recorrido un camino exploratorio, casi sin referencias bibliográficas en la que nos podíamos haber ayudado, y en consecuencia, el trabajo tiene las debilidades propias de aquellos trabajos que no tienen un ámbito de diálogo con otros autores, que permita contrastar puntos de vista.

Fuentes

A. Fuentes primarias.

Entrevistas y diálogos con expertos y actores políticos de la reforma.

- CEPRE, en la figura de su Secretario Ejecutivo, Eduardo Cobas, así como a varios altos funcionarios de esta oficina.
- Ministro, Lucio Cáceres, del Ministerio de Transporte y Obras Públicas.
- Director de la ONSC, Correa Freitas, así como a diversos funcionarios de este organismo.
- Dirigente de COFE, Héctor Morales.
- Ministro del Tribunal de Cuentas, Ariel Alvarez.
- Expertos nacionales de Derecho Administrativo y Constitucional, Aníbal Cagnoni, Lorenzo Carnelli y Cristina Vázquez.
- Diputada Silvana Charlone (EP-FA) y Senador Alejandro Atchugarri (BR-Lista 15).
- Diversos funcionarios públicos de distintos niveles jerárquicos en Ministerios comprendidos en el universo de la reforma. Entre los cargos entrevistados figuran: Directores Generales de Secretaría, Directores de División, Jefes y Subjefes de Departamento, Jefes y Subjefes de Sección, Asesores, funcionarios de línea.

Informes de consulta interna.

Además de estas entrevistas directas se contó con 51 informes escritos presentados por funcionarios que asistieron a mis cursos dictados en la ONSC, en el marco de los programas de Alta Gerencia y de Altos Ejecutivos. En estos informes, se le encomendó a cada funcionario, realizar una descripción y evaluación de la reforma realizada en su repartición.

B. Fuentes secundarias

CLAD 2002: *Tamaño del Estado. Estadísticas: Década de los noventa*, extraído de la página web del CLAD: <http://www.clad.org.ve/siareweb/deca90.html>

Constitución Uruguaya de 1967 (1999): Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

Diario: “El Observador” (ejemplares seleccionados entre los años 1997 y 2002).

Diario: “La República” (ejemplares seleccionados entre los años 2001 y 2002)

Diario Oficial (1995-2000)

Instituto de Economía: *Informe de Coyuntura 2000-2001*, Montevideo: Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República.

IMF 2001: “Country Report. Uruguay: Recent Developments”, extraído de la página web del FMI: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2001/cr0147.pdf>.

OECD 1997: *Measuring Public Employment in OECD Countries: Sources, Methods and Results*, Paris..

OECD 1998: *Public Management Reform and Economic and Social Development. Statistical Annex*, Paris..

ONSC 1997: *Texto Ordenado de Normas sobre Funcionarios Públicos (TOFUP)*, Montevideo.

ONSC 1999: *Informe sobre cantidad de cargos públicos ocupados y funcionarios públicos estimados*, Montevideo.

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

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

Revista: “*Postdata*” (números seleccionados entre los años 1999 y 2000).

Semanario: “*Tiempos del Mundo*” (2002).

Semanario: “*Búsqueda*” (números seleccionados entre los años 1996 y 2002)

Bibliografía

A. Bibliografía de la Primera Parte

Aberbach, J., Putnam, R. y Rockman, B. 1981: *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Aberbach, J. y Rockman, B. 1988: “Image IV Revisited: Executive and Political Roles”, en *Governance*, Vol.1, pp.1-25.

Arnold, P. 1995: “Reform’s Changing role”, en *Public Administration Review*, Vol.55 (Set.- Octubre), pp.407-417.

Appleby, P. 1949: *Policy and Administration*, Alabama: Alabama University Press.

Aucoin, P. 1990: “Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums”, en *Governance*, Vol.3, No.2, pp.115-137.

1995: “Politicians, Public Servants, and Public Management: Getting Government Right”, en Peters, G. y Savoie, D. (eds.) *Governance in a Changing Environment*, Montreal: McGill-Queen’s University Press, pp.138-172.

Banner, G. 1993: “Die interantionale Entwicklung im kommunalen Management und ihre Rezeption in Deutschland”, en Banner, G. y Reichard, C. (eds.) *Kommunale Managementkonzepte in Europa*, Köln: Deutscher Gemeindeverlag, pp.185-196.

Barberis, P. (ed.) 1996: *The Whitehall Reader*, Buckingham: Open University Press.

Barnard, C. 1938: *The Functions of the Executive*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Barzelay, M. 1992: *Breaking Through Bureaucracy*, Berkeley: University of California Press.

Bendix, R. 1960: *Max Weber. An Intellectual Portrait*, London: Heinemann.

Braybrooke, D. y Lindblom, C. 1963: *A Strategy of Decision*, New York: Free Press.

Bresser Pereira, C. 1999: *Reforma del Estado para la ciudadanía*, Buenos Aires: Eudeba-CLAD.

Butcher, T. 1995: *Delivering Welfare*, Buckingham: Open University Press.

Cabinet Office 1991: *The Citizen's Charter*, Cm 1599, London: HMSO.

1994: *The Citizen's Charter: Second Report*, Cm 2540, London: HMSO.

1994: *The Civil Service: Continuity and Change*, Cm 2627, London: HMSO.

1995: *The Civil Service: Taking Forward Continuity and Change*, Cm 2748, London: HMSO.

Caiden, G. 1991: *Administrative Reform Comes of Age*, Berlín: Walter de Gruyter.

Caiden, N. 1998: "A New Generation of Budget Reform", en Peters, G. y Savoie, D. (eds.) *Tacking Stock: Assessing Public Sector Reforms*, Montreal: McGill Queen's University Press, pp.252-285.

Cardona, F. 2001: *Scope of Civil Services in European Countries. Trends and*

Developments, extraído de la página web de la OECD:
www.oecd.org/puma/sigmaweb.

Carter, N., Klein, R. y Day, P. 1995: *How organizations measure success: the use of performance indicators in government*, New York: Routledge.

Chapman, R. 1988: *Ethics in the British Civil Service*, London: Routledge.

Campbell, C. 1993: “Public Service and Democratic Accountability”, en Chapman, R. (ed.) *Ethics in Public Service*, Edinburgh: Edinburgh University Press, pp.111-134

Campbell, C. y Wilson, G. 1995: *The End of Whitehall*, Oxford: Blackwell.

Campbell, C. y Wyszomirski, M. 1991: “Introduction”, en Campbell, C. y Wyszomirski (eds.) *Executive Leadership in Anglo-American Systems*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, pp.3-34

Christensen, T. y Laegreid, T. 2001: “New Public Management- Undermining Political Control?”, en Christensen, T. y Laegreid, P. (eds.) *New Public Management: the transformation of ideas and practice*, Aldershot: Ashgate, pp.93-120.

Commission on the Organization of the Executive Branch of the Government 1949:
General Management of the Executive Branch (Hoover Commission), Washington D.C.: U.S. Government Printing Office.

Cooper, P. 1990: “Public Law and Public Administration”, en Lynn, N. y Wildavsky, A. (eds.) *Public Administration*, New Jersey: Chatham House, pp.256-287.

1996: “Understanding What the Law Says About Administrative Responsibility”, en

Perry, J. (ed.) *Handbook of Public Administration*, San Francisco: Jossey Bass, pp.115-136.

Crozier, M. 1964: *The Bureaucratic Phenomenon*, Chicago: University of Chicago Press.

Dahl, R. 1947: "The Science of Public Administration: Three Problems", en *Public Administration Review*, Vol.7, p.1-12.

Derlien, H. 1992: "Observations on the State of Comparative Administration Research in Europe –Rather Comparable than Comparative", en *Governance*, Vol.5, pp.279-311.

1996: "Politicization of Bureaucracies in Historical and Comparative Perspective", en Peters y Rockman (ed.) *Agenda for Excellence, Administering the State (2)*, New Jersey: Chatham House, pp.149-163

Doig, A. 1995: "Accounting for Dogma: Administrative Change and the Proper Conduct of Public Business", en Wilson, J. (ed.) *Managing Public Services: Dealing With Dogma*, London: Tudor, pp.71-90.

Dowding, K. 1995: *The Civil Service*, London: Routledge.

Downs, A. 1967: *Inside Bureaucracy*, Boston: Little, Brown & Co..

Drewry, G. y Butcher, T. 1988: *The Civil Service Today*, Oxford: Basil Blackwell.

Dubnik, M. 1994: "A Coup against King Bureaucracy?", en DiIulio, J. (ed.) *Deregulating the Public Service*, Washington, D.C.: Brookings Institution, pp.249-287.

Dunleavy, P. 1991: *Democracy, Bureaucracy & Public Choice*, New York: Harvester Wheatsheaf.

Dunsire, A. 1973: *Administration: The Word and the Science*, London: Martin Robertson.

1978: *Implementation in a Bureaucracy*, London: Martin Robertson..

1995: "Administrative Theory in the 1980s: A Viewpoint", en *Public Administration*, Vol.73 (Primavera), pp.17-40.

Dunsire, A. y Hood, C. 1989: *Cutback management in public bureaucracies*, Cambridge: Cambridge University Press.

Ellwein, T. 1965: *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Köln: Westdeutsche Verlag.

1994: *Das Dilema der Verwaltung*, Mannheim: Meyers Forum 22.

Farnham, D. y Horton, S. 1996 (eds.): *Managing the New Public Services*, London: Macmillan.

Farr, J. y Seidelman, R. 1993 (eds.): *Discipline and history: political science in the United States*, Ann Arbor: University of Michigan Press.

Fayol, H. 1949: *General and industrial management*, London: Pitman.

Flynn, N. y Strehl, F. (eds.) 1996: *Public sector management in Europe*, London: Harvester Wheatsheaf.

Frederickson, H.G. 1997: *The Spirit of Public Administration*, San Francisco: Jossey-Bass.

Gamble, A. 1994: *The Free Economy and the Strong State*, London: Macmillan.

Gregory, R. 1995: "Accountability, Responsibility and Corruption: Managing the "Public Production Process"", en Boston, J. (ed.) *The State Under Contract*, Wellington: Bridget Williams Book, pp.56-77.

2001: "Transforming Governmental Culture: A Sceptical View of New Public Management", en Christensen, T. y Laegreid, P. (eds.) *New Public Management: the transformation of ideas and practice*, Aldershot: Ashgate, pp.231-261.

Golembievsky, R. 1995: *Practical Public Management*, New York: Macmillan.

Goodnow, F. 1900: *Politics and Administration*, New York: Macmillan.

Gore, A. 1993: *Creating a Government That Works Better and Costs Less: the Report of the National Performance Review, Executive Summary*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, National Performance Review.

1996: *The best-kept secrets in government: a report to President Clinton*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, National Performance Review.

Graham, G. 1993: "How Professor Wilson Would Rate Public Administration Today", en *Public Administration Review*, Vol.53 (Set.-Octubre), pp.486-502.

Greenaway, J. 1995: "Having the Bun and the Halfpenny: Can Old Public Service Ethics Survive in the New Whitehall?", en *Public Administration*, Vol.73, pp.357-374.

Gulick, L. y Urwick, L. (eds.) 1937: *Papers on the Science of Administration*, New York: Columbia University.

Habermas, J. 1975: *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Bs.As.: Amorrortu.

Haldane Report 1918: *Report of the machinery of government committee (Cd, 9230)*,
London: HMSO.

Halligan, J. 1995: “Policy Advice and the Public Service”, en Peters, G. y Savoie, D. (eds.)
Governance in a Changing Environment, Montreal: McGill-Queen’s University
Press, pp.138-172.

Hammer, M. y Champy, J. 1993: *Re-engineering the Corporation*, London: Nicholas Brealy.

Hart, J. 1998: “Central Agencies and Departments: Empowerment and Coordination”, en
Peters, G. y Savoie, D. (eds.) *Taking Stock*, Montreal: McGill-Queen’s
University Press, pp.285-309.

Hecló, H. 1984: *A Government of Strangers*, Washington D.C.: The Brookings Institution.

Hennessy, P. 1990: *Whitehall*, Londres: Fontana Press.

Hirst, P. 2000: *Democracy and Governance*, en Pierre, J. (ed.) *Debating Governance*,
Oxford: Oxford University Press, pp.13-35.

Hogwood, B. 1995: “Whitehall families: core departments and agency forms in Britain”, en
International Review of Administrative Sciences, Vol.61, pp.511-530.

Hood, C. 1990a: “Public Administration: Lost An Empire Not Yet Found a Role?”, en
Leftwich, A. (ed.) *New developments in political science*, Aldershot: Edward Elgar,
pp.107-126.

Hood, C. 1990b: “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*, Vol.69 (Primavera), pp.3-19.

1995: “Emerging Issues in Public Administration”, en *Public Administration*, Vol.73 (Primavera), pp.165-183.

1998: “Individualized Contracts for Top Public Servants: Copying Business, Path-Dependent Political Re-engineering or Trobriand Cricket”, en *Governance*, Vol.11, pp.443-462.

Hood, C. y Jackson, M. 1991: *Administrative Argument*, Aldershot: Dartmouth.

Hood, C. y Dunleavy, P. 1994: “From old public administration to new public management”, en *Public Money and Management*, Vol.14 (Julio-Set.), pp.9-16.

Huber, E. y Stephens, J. 2001: *Development and Crisis of the Welfare State*, Chicago: The University of Chicago Press.

Hughes, O. 1994: *Public Management and Administration*, London: Macmillan Press.

Ingraham, P. 1998: “Making Public Policy: The Changing Role of the Higher Civil Service, en Peters, G. y Savoie, D. (eds.) *Taking Stock*, Montreal: McGill-Queen’s University Press., pp.164-187.

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.

- Jordan, G. 1995: *The British Administrative System: Principles versus Practice*, London: Routledge.
- Kickert, W. y Jorgensen, B. 1995: "Introduction: managerial reform in Western Europe", en *International Review of Administrative Sciences*, Vol.61, pp.499-510.
- König, K. 1995: "Zur Kritik eines neuen öffentlichen Management's", en *Speyerer Forschungsberichte* (155), Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.
- Kooiman, J. y van Vliet, M. 1993: "Governance and public management", en Eliassen, K. y Kooiman, J.(eds.) *Managing Public Organizations*, London: Sage, pp.58-72.
- Koontz, H. y O'Donnell, C. 1978: *Essentials of Management*, New York: McGraw-Hill.
- Lane, J. 1993: *The Public Sector*, London: Sage.
- Lasswell, H. 1951: "The Policy Orientation", en: Lasswell, H. y Lerner, D.(eds.) *The Policy Sciences*, Stanford: Stanford University Press, pp.3-15.
- Light, P. 1999a: *The True Size of Government*, Washington, D.C.: Brookings Institution.
- 1999b: *The New Public Service*, Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Likierman, A. 1993: "Performance Indicators: 20 Early Lessons from Managerial Use", en *Public Money and Management* (Octubre-Dic.), pp.15-21.
- Lindblom, C. 1959: "The Science of Muddling Through", en *Public Administration Review*, No.19, pp.79-85.
- 1977: *Politics and Markets*, New York: Basic Books.

Lindblom, C. y Woodhouse, E. 1993: *The policy-making process*, Englewood Cliffs, N.J : Prentice Hall.

Löffler, E. 1996: *The Modernization of the Public Sector in an International Comparative Perspective*, Speyerer Forschungsberichte No.151, Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.

1997: *The Modernization of the Public Sector in an International Comparative Perspective –Implementation Strategies in Germany, Great Britain and the United States*, Speyerer Forschungsberichte No.174, Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.

Lowi, T. 1993: “The State in Political Science: How Become What We Study”, en Farr, J. y Seideman, R. (eds.) *Discipline and history: political science in the United States*, Ann Arbor: University of Michigan Press, pp.385-395.

Luhmann, N. 1983: *Politische Planung*, Opladen: Westdeutscher Verlag.

1984: *Soziale Systeme. Grundriss einer allgemeinen Theorie*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Majone, G. y La Spina, A. 1991: “Lo Stato Regolatore”, en *Rivista Trimestale di Scienza dell'Amministrazione*, pp.3-62.

March, J. y Olsen, J. 1989: *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Political Life*, New York: Free Press.

March, J. y Simon, H. 1958: *Organizations*, New York: Wiley.

Marsh, D. 1998: “The Development of the Policy Network Approach”, en Marsh, D.(ed.)

Comparing Policy Networks, Buckingham: Open University Press, pp.3-17.

Marx, M. 1957: *The Administrative State: an Introduction to Bureaucracy*, Chicago: The University of Chicago Press.

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.

Massey, A. 1995: "Civil Service reform and accountability", en *Public Policy and Administration*, Vol.10, No.1, pp.16-33.

Mayntz, R. 1984: "German Federal Bureaucrats: A Functional Elite Between Politics and Administration", en Suleiman, E.(ed.) *Bureaucrats and Policy Making*, New York: Holmes and Meyer, pp.174-202.

1985: *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*, Heidelberg: Müller.

1987: Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme -Anmerkungen zu einme theoretischen Paradigma, en *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Vol I, Baden-Baden: Nomos, pp.89-110.

Mayntz, R. y Scharpf, F. 1973: *Planungsorganisation*, München: Piper & Co. Verlag.

Metcalfe, L. y Richard, S. 1993: "Evolving public management cultures", en Eliassen, K. y Kooiman, J.(eds.) *Managing Public Organizations*, London: Sage, pp.106-125.

Mill, J. 1965: *Del Gobierno Representativo*, Madrid: Tecnos.

Mintzberg, H. 1996: "Managing Government, Governing Management", en *Harvard Business Review* (Mayo-Junio), pp.75-83.

Moe, R. y Gimoure, R. 1995: “Rediscovering Principles of Public Administration: The Neglected Foundation of Public Law”, en *Public Administration Review*, Vol.55, No.2, pp.135-146.

Moe, T. 1985: “The Politicized Presidency”, en Chubb, J. y Peterson, P. (eds.) *The New Direction in American Politics*, Washington D.C.: Brookings Institution, pp.235-271.

Naschold, F. 1996: *New Frontiers in Public Sector Management*, Berlin: Walter de Gruyter.

Niskanen, W. 1971: *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine-Atherton.

OECD 1990: *Public Management Developments: Survey 1990*, Paris: PUMA/OECD.

1991: *Public Management Developments: Update 1991*, Paris: PUMA/OECD.

1992: *Public Management Developments: Update 1992*, Paris: PUMA/OECD.

1993: *Public Management Developments: Survey 1993*, Paris: PUMA/OECD.

1994: *Public Management Developments: Update 1993*, Paris: PUMA/OECD.

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

- 1997: *Managing the Senior Public Service: A Survey of OECD Countries*, Paris: PUMA/OECD.
- 1999: *The State of the Higher Civil Service after reform: Britain, Canada and the United States*, Paris: OECD.
- O'Leary, R. 1996: "Managing Contracts and Grants", en *Handbook of Public Administration*, San Francisco: Jossey Bass, pp.263-277.
- Olsen, J. y Peters, G. 1996: *Lessons from Experience*, Oslo: Scandinavian University Press.
- Olson, M. 1982: *The Rise and Decline of Nations*, New Haven: Yale University Press.
- Offe, C. 1991: *Contradicciones en el estado de bienestar*, Madrid: Alianza Editorial.
- Osborne, D. y Gaebler, T. 1993: *Reinventing Government*, New York: Plume.
- Ouchi, W. 1981: *Theory Z: How American Business Can Meet the Japanese Challenge*, Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Overman, E. y Boyd, K. 1994: "Best Practice Research and Postbureaucratic Reform", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.4, pp.67-83.
- Page, E. y Wright, V. 1999: "Conclusion: Senior Officials in Western Europe", en Page, E. y Wright, V. (eds.) *Bureaucratic Élites in Western European States*, Oxford: Oxford University Press, pp.266-280.
- Paquin, M. 1998: *Innovation in Public Sector Management*, en Peters, G. y Savoie, D.(eds.) *Taking Stock*, Montreal: McGill-Queen's University Press, pp.221-252.

Parsons, W. 1995: *Public Policy*, Aldershot: Edward Elgar.

Perry, J. y Kraemer, K. 1983: *Public Management*, Palo Alto: Mayfield.

Peters, G. 1988: *Comparing Public Bureaucracies: Problems of Theory and Method*, Tuscaloosa: University of Alabama Press.

1993: "Managing the hollow state", en Eliassen, K. y Kooiman, J. (eds.)
Managing Public Organizations, London: Sage, pp.46-58.

1995: *The Politics of Bureaucracy*, New York: Longman.

1996: *The future of governing: four emerging models*, Kansas: University Press of Kansas.

1998: *Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination*, 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.

2000: *Is There A Governance Theory?* (Paper presented at the International Political Science Association's conference, Quebec).

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

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

Peters, T. y Waterman, R. 1982: *In Search of Excellence*, New York: Warner Books.

Pierre, J. 1995: “The Marketization of the State: Citizens, Consumers, and the Emergence of the Public Market”, en Peters, G. y Savoie, D. (eds.) *Governance in a Changing Environment*, Montreal: McGill-Queen’s University Press, pp.55-82.

2000: “Introduction: Understanding Governance”, en Pierre, J. (ed.) *Debating Governance*, Oxford: Oxford University Press, pp.1-10.

Plowden, W. 1994: *Ministers and mandarins*, London: Institute for Public Policy Research.

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

1995: “Management Techniques for the Public Sector: Pulpit and Practice”, en Peters, G. y Savoie, D. (eds.) *Governance in a Changing Environment*, Montreal: McGill-Queen’s University Press, pp.203-239.

1998: “Managerialism Revisited”, en Peters, G. y Savoie, D. (eds.) *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*, Vol.1 (Julio-Dic.), pp.21-68.

Puhle, H.J. 1973: “Vom Wohlfahrtsausschuss zum Wohlfahrtsstaat”, en Ritter (ed.) *Vom Wohlfahrtsausschuss zum Wohlfahrtsstaat*, Köln: Markus Verlag, pp.29-68.

- 1980 “Preussen: Entwicklung und Fehlentwicklung”, en Puhle, H.J. y Wehler, H.U. (eds.) *Preussen im Rückblick*, edición especial No.6 de *Geschichte und Gesellschaft*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, pp.11-42.
- 2002: “Still the Age of Catch-allism?”, en Gunther, R., Montero, J. y Linz, J. (eds.) *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*, Oxford: Oxford University Press, pp.58-83.
- Rainey, H. 1990: “Public Management: Recent Developments and Current Prospects”, en Lynn, B. y Wildavsky, A. (eds.) *Public Administration: The State of the Discipline*, New Jersey: Chatham House, pp.157-184.
- 1998: “Assesing Past and Current Personnel Reforms”, en Peters, G. y Savoie, D. (eds.) *Taking Stock*, Montreal: McGill-Queen’s University Press, pp. 187-221.
- Rhodes, R. 2000: “Governance and Public Administration”, en Pierre, J. (ed.) *Debating Governance*, Oxford: Oxford University Press, pp.54-90.
- Richards, S. 1992: “Changing Patterns of Legitimation in Public Management”, en *Public Policy and Administration*, Vol.7, No.3, pp.15-28.
- Ridley, F. 1996: “The New Public Management in Europe: Comparative Perspectives”, en *Public Policy and Administration*, Vol.11, No.1, pp.16-29.
- Rockman, B. 1996: “Conclusion”, en Peters, G. y Rockman, B. *Agenda for Excellence, Administering the State (2)*, New Jersey: Chatham House, pp.163-178.
- 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.
- Rose, R. 1976: "On Priorities of Government. A Development Analysis of Public Policies", en *European Journal of Political Research*, Vol.4, pp.247-289.
- Rouban, L. 1999: "The Senior Civil Service in France", en Page, E. y Wright, V. (eds.) *Bureaucratic Elites in Western European States*, Oxford: Oxford University Press, pp.65-89.
- Savas, E. 2000: *Privatization and Public-Private Partnership*, New York: Chatham House.
- 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, pp.82-110.
- Savoie, D. 1998: "Fifteen Years of Reform: What Have We Learned?", en Peters, G. y Savoie, D. (eds.) *Taking Stock*, Montreal: McGill-Queen's University Press, pp.394-414.
- Seideman, H. y Gilmour, R. 1986: *Politics, Position and Power. From the Positive to the Regulatory State*, Oxford: Oxford University Press.
- Self, P. 1977: *Administrative Theories and Politics*, London: Allen & Unwin.
- Simon, H. 1946: "The Proverbs of Administration", en *Public Administration Review*, Vol.VI, pp.53-68.
- 1972: *El Comportamiento Administrativo*, Madrid: Aguilar.
- 1957: *Models of man*, New York: John Wiley.

- Stewart, J. 1993: "The Limitations of Government by Contract", en: *Public Money and Management* (Julio-Set.), pp.7-12.
- Stillman, R. 1982: "The Changing Patterns of Public Administration Theory in America", en Uveges, J. (ed.) *Public Administration, history and theory in contemporary perspective*, New York: Marcel Dekker, pp. 5-39.
- Suleiman, E.(ed.) 1984: *Bureaucrats in Policymaking*, New York: Holmes and Meyer.
- Taylor, F. 1911: *Principles and Methods of Scientific Management*, New York: Harper Bros.
- Thomas, P. 1998: "The Changing Nature of Accountabiity", en Peters, G. y Savoie, D. *Taking Stock*, Montreal: McGill-Queen's University Pres, 348-394s.
- Thompson, G., Frances, J., Levacic, R., Mitchell, J. (eds.) 1991: *Markets, Hierarchies & Networks*, London: Sage.
- U.S. President's Committee on Administrative Management 1937: *Brownlow Commission Report*, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office.
- Volcker Commission 1989: *Leadership for America: Rebuilding the Public Service*, Washington D.C.: The National Commission on the Public Service.
- Waldo, D. 1984: *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, New York: Homes & Meier.
- 1968: "Public Administration", en *Journal of Politics*, Vol.30, pp.443-449.
- 1990: "A Theroy of Public Administration Means in Our Time a Theory of

Politics Also”, en Lynn, N. y Wildavsky, A.(eds.) *Public Administration:the State of the Discipline*, New Jersey: Chatham House, pp.73-83.

Weber, M. 1980: *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen: Mohr.

White, L. 1926: *Introduction to the Study of Public Administration*, New York: Macmillan.

Wildavsky, A. 1975: *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes*, Boston: Little, Brown & Co..

1979: *Speaking Truth to the Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston: Little, Brown & Co.

Wilke, H. 1992: *Ironie des Staates*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Williams, W. 1988: *Washington, Westminster and Whitehall*, Cambridge: Cambridge University Press.

Wilson, J. 1994: “Can Bureaucracy Be Deregulated?”, en DiIulio, J. (ed.) *Deregulating the Public Service*, Washington, D.C.: Brookings Institution, pp.37-62.

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

Willoughby, W. 1919: *The Government of the Modern State*, New York: Century Co.

Wing-yee-Lee, E. 1995: “Political Science, Public Administration and the Rise of the American Administrative State”, en *Public Administration Review*, Vol.55 (Nov.-Diciembre), pp.538-545.

World Bank 1997: *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, Washington, D.C.: The World Bank.

2001: *Civil Service Law and Employment Regimes*, página web del Banco Mundial:<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservicelaw.htm>

Wright, V. 1997: “Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la Administración Pública”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No.7-8, pp.27-44.

B. Bibliografía de la Segunda Parte.

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*, Aldershot: Ashgate, pp.43-72.

Aradao, A. 1987: *La inteligencia latinoamericana*, Montevideo: Universidad de la República.

Banco Mundial 1998 : *Más allá del consenso de Washington. La hora de la reforma Institucional*, Washington.

Biasco Marino, E. 1999: Principales innovaciones al régimen administrativo en el Presupuesto Nacional. Análisis de la Ley 16736 de 5 de enero de 1996, Montevideo: Asociación de Escribanos del Uruguay.

Banco Interamericano de Desarrollo 1998: *América Latina Frente a la Desigualdad*, Washington.

Bresser Pereira, L. 1997: “Una reforma basada en la gestión aplicada a la

Administración Pública de Brasil”, en: Gestión y análisis de políticas públicas, No 9 (Mayo-Agosto), p.113-132, .

1999: *Reforma del Estado para la ciudadanía*, Buenos Aires: Eudeba-CLAD.

Buquet, D., Chasquetti, D. y Moraes, J. 1988: *Fragmentación Política y Gobierno en Uruguay: un enfermo imaginario?*, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.

Caetano, G. 2002: “Entre el agobio de la coyuntura y la imagen de “la mitad del río””, en *Observatorio Político. Informe de Coyuntura*, No.3, ICP-Trilce, pp. 5-11.

Caetano, G. y Rilla, J. 1991: *Los Partidos uruguayos y su historia, Cuadernos de Ciencia Política*, Montevideo: ICP.

Cagnoni, J., 1992: “Evolución del régimen de las personas públicas no estatales” en: *Revista de Derecho Público*, N° 1 (Marzo), pp. 27-34.

Calame, P. y Talmant, A. 1997: *L'État au Coeur*, Paris: Desclée de Bouver.

Campiglia, N 1969: “Estatización y Burocracia”, en: *Enciclopedia Uruguaya*, No. 40, Montevideo: Arca.

Canzani, A. 2001: “El nuevo estilo. Otros resultados?” en *Observatorio Político. Informe de Coyuntura*, No.1, ICP-Trilce, pp.8-9.

Castellano, E. 1996: “Uruguay: un caso de “Bienestar de Partidos””, en: *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, No.5, Montevideo: ICP, pp. 107-127.

- Cominetti, R. y Ruiz, G. 1998: *Evolución del Gasto Público Social en América Latina*, Santiago de Chile: Cuadernos de la CEPAL-PNUD.
- Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) (1964) 1989: *Informe sobre la Administración Pública*, Montevideo: Instituto Nacional del Libro.
- Constitución Uruguay de 1967 (1999), Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- 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*, Oxford University Press, 178-204.
- Davrieux, H. 1987: *Papel de los Gastos Públicos en el Uruguay (1955-1984)*, Montevideo: CINVE-EBO.
- Elliassen, K. y Kooiman, J. 1993: “Introduction”, en: Elliassen, K.,Kooiman, J. (eds.) *Managing Public Organizations*, London: Sage, pp.1-10.
- Faraone, R. 1970: *El Uruguay en que vivimos (1900-1968)*, Montevideo: Arca.
- Filgueira, F 1994: “Un estados social centenario. El crecimiento hasta el límite del estado social batllista, en Filgueira, F. y Filgueira, C. *El largo adiós al país modelo*, Montevideo: Arca, pp. 11-99.
- Filgueira, F., Garcé, A., Ramos, C. y Yaffé, J. 2003: “Los dos ciclos del Estado uruguayo

en el SXX”, en *La Política, El Uruguay del siglo XX*, Montevideo: ICP-EBO, pp.173-204.

Furusten, S. 2000: “Formella experter eller män med stor erfarenhet?”, en: *Fokus* (No.4), Stockholm, pp.26-27.

Frick, Ma. 2001: *Desburocratización: estudio exploratorio sobre el gobierno electrónico, como herramienta gerencialista en procesos de reforma de la administración pública*, Monografía final de Licenciatura, Montevideo: ICP.

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, pp.55-83.

2002: *Ideas y Competencia Política en Uruguay. Revisando el “fracaso” de la CIDE (1960-1973)*, Montevideo: Trilce.

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.

Hanson, S. 1938: *Utopía en Uruguay*, New York: Oxford University Press.

Hirst, P. 1999: “Democracy and Governance” en Pierre, J. (ed.) *Debating Governance*, Oxford: Oxford University Press, pp.13-35.

Hood 1998: “Individualized Contracts For Top Public Servants”, en: *Governance*, Vol.11 (4), pp.443-462.

- Lanzaro, J. 2000: “El Presidencialismo pluralista en la “segunda transición”, en: Lanzaro (coord.) *La “segunda transición en el Uruguay”*, Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria pp.19-197.
- Mancebo, Ma. E. 1991: “*De la “entonación a la “coincidencia nacional”*”, en: *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, No.4, Montevideo: ICP, pp.29-45.
- Marsh, D. 1998: *Comparing Policy Networks*, Philadelphia: Open Univeristy Press
- Narbondo, P., Ibarra, L. y Traversa, F. 2002: “La política de transformación del Estado Central: ajuste presupuestal y degradación de sus capacidades de actuación”, en *Observatorio Político.Informe de Coyuntura*, No.3, Montevideo: ICP-Trilce, pp.81-86.
- OECD 1995: *Governance in Transition: public management reforms in OECD countries*, Paris: PUMA/OECD.
- 1997: *In search of results: performance management practices*, Paris: Puma/OECD.
- 1998: *PUMA. Public Management Developments*, París: PUMA/OECD.
- Osborne, D., Gaebler, T., 1992: *Un nuevo modelo de Gobierno*, México: Gernika.
- Olezker, D. 2001: *Crecimiento y Exclusión*, Montevideo: Trilce.
- Oszlak, O. (1972) 1989: *Diagnóstico de la Administración Pública*, Montevideo: Instituto Nacional del Libro.
- Oszlak 1999: “El desafío de la segunda reforma del Estado”, en: *Nueva Sociedad*, N° 160 (Marzo-Abril), pp.81-101.

- 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*, No.13, Montevideo: ICP, pp. 59-94.
- Pendle, G. 1952: *Uruguay. South America first Welfare State*, Londres.
- Pérez, R. 1988: “Cuatro antagonismos sucesivos: la concreta instauración de la democracia uruguaya, en: *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, No.2, pp.41-61.
- Peters, G. 1999: “Governance and Comparative Politics”, en Pierre, J. (ed.) *Debating Governance*, Oxford: Oxford University Press, pp.36-54.
- Peters, G., Pierre, J. 1998: “Governance Without Government? Rethinking Public Administration”, en: *Journal of Public Administration*, Vol.8 (Agosto), pp.233-244.
- Pierre, J. 1999: “Understanding Governance” (Introduction), en Pierre, J. (ed.) *Debating Governance*, Oxford: Oxford University Press, pp.1-13.
- Prats y Catalá, J. 1998: “Servicio civil y gobernabilidad democrática”, en: *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, Vol 1 (Julio-Diciembre), pp.21-69.
- Presidencia de la República 1999: *El año de la estabilidad*, Montevideo: Oficina de Presidencia.
- Puhle, H. 1996: “Uruguay”, en *Handbuch der Geschichte Lateinamerikas*, Klett-Cotta, pp.973-1015.
- 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.) *La Reforma del Estado: Más allá de las Privatizaciones*, Montevideo: FESUR, pp.59-82.

2003 (ed.): *La reconstrucción Gerencial del Estado*, Montevideo: EBO-ICP.

Real de Azúa, C. 1964: *El Impulso y su freno. Tres décadas de Batllismo*, Montevideo: Editorial Banda Oriental.

1984: *Uruguay, una sociedad amortiguadora?*, Montevideo: Editorial Banda Oriental.

Rhodes, R. A. W. “Governance and Public Administration”, en Pierre, J. (ed.) *Debating Governance*, Oxford: Oxford University Press, pp.54-91.

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.

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

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

Sayagués Laso, E. (1974)1998: *Tratado de Derecho Administrativo*, Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

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.(eds.) *Reforma do Estado e Administracao Pública Gerencial*, Rio de Janeiro: Fundacao Getulio Vargas, pp. 141-173.

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

Taylor, P. 1960: *Government and Politics of Uruguay*, New Orleans: Tulane University.

Terradas, L. 2000: *Reformulación organizativa en el MGAP. El caso del Plan Agropecuario*, Monografía final de Licenciatura, Montevideo: ICP.

Traversa, F. 2002: *Reforma del Estado de segunda generación y sus desafíos para la administración pública*, Monografía final de Licenciatura, Montevideo: ICP.

Vázquez, C., 1997: “Marco normativo de la Reforma del Estado ley 16736” en: *Revista de Derecho Público*”, N° 11-12 (Octubre), pp.89-128.

Wright, V., 1997: "Redefiniendo el Estado: Las implicaciones para la Administración Pública", en: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N°. 7-8 (Setiembre-Abril 1996-1997), pp. 27-44.

