

LOS PROCESOS DE REFORMA Y MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL
ESTADO URUGUAYO DESDE LA OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO
DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Conrado Ramos & Mauro Casa

Documento On Line Nº 52

Agosto 2018

documentos de trabajo



ISSN:

TÍTULO-CLAVE: DOCUMENTO DE TRABAJO (Programa de Historia Económica y Social, Montevideo)

TÍTULO-CLAVE ABREVIADO: DOC. TRAB. (PHES, MONTEV)

© Programa de Historia Económica y Social

Unidad Multidisciplinaria – Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República Constituyente

1502, 4º piso.

Teléfono: (+598) 24136400

Fax: (+598) 24102769

Conrado Ramos & Mauro Casa

Los procesos de reforma y modernización administrativa del Estado uruguayo desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República

Documento On Line N° 52

Agosto de 2018

ISSN: 1688-9037

**Los procesos de reforma y modernización administrativa del Estado uruguayo desde la Oficina de
Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República**

Conrado Ramos¹

Mauro Casa²

Departamento de Ciencia Política

Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República

Mayo de 2018

Documento de Trabajo N°

ISSN

¹ conrado.ramos@cienciassociales.edu.uy

² mauro.casa@cienciassociales.edu.uy

Resumen

Este trabajo supone un recorrido descriptivo y analítico por los procesos de modernización y Reforma del Estado (RDE) en el Uruguay durante las últimas cinco décadas, en los cuales la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) ha jugado roles de conducción o de importante incidencia. Como coordenadas estratégicas que guíen ese recorrido, se plantea una sucinta precisión conceptual acerca de la RDE, a la cual se concibe en tres niveles. A continuación, se exploran los antecedentes previos a la creación de la OPP, y con particular énfasis, las propuestas y avances registrados durante el periodo de actuación de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE). Subsecuentemente, se aborda el accionar de la OPP en la materia durante los sucesivos gobiernos desde la reinstauración democrática: los lineamientos en la primera administración del Presidente Sanguinetti (1985-1989); el impulso hacia la “desburocratización” durante la presidencia del Dr. Lacalle (1990-1994); la concreción de una reforma administrativa durante el segundo gobierno del Dr. Sanguinetti (1995-1999) así como la constatación de sus límites durante la administración del Dr. Batlle (2000-2004); y los avances y dificultades en términos de fortalecimiento institucional del Estado en clave de “la madre de todas las reformas”, durante las presidencias frenteamplistas del Dr. Vázquez (2005-2009) y de José Mujica (2010-2014). Finalmente, se abren algunas reflexiones sobre los desafíos contemporáneos en torno a esta arena de política.

Palabras clave: Reforma administrativa, modernización del Estado, Oficina de Planeamiento y Presupuesto

Abstract

This is a descriptive and analytical study of the processes of modernization and State reform (RDE in Spanish) in Uruguay during the last five decades, which the Planning and Budgeting Office (OPP in Spanish) has either led or played an important role in its design and implementation. Firstly, a three-level conceptual precision about RDE is proposed. Next, the antecedents prior to the creation of the OPP are explored. Particularly, the proposals and advances during the period of the Commission of Investments and Economic Development (CIDE) work are focused on. Subsequently, the actions of the OPP in the matter during the successive governments since the democratic restoration are addressed: the guidelines in the first administration of President Sanguinetti (1985-1989); the drive towards "de-bureaucratization" during the presidency of Dr. Lacalle (1990-1994); the administrative reform during the second government of Dr. Sanguinetti (1995-1999) as well as its limits during the administration of Dr. Batlle (2000-2004); and the advances and difficulties in terms of institutional strengthening of the State ("the mother of all reforms"), during the presidencies of Dr. Vázquez (2005-2009) and José Mujica (2010-2014). Finally, some reflections on the contemporary challenges around this policy arena are discussed.

Keywords: Administrative reform, State modernization, Planning and Budgeting Office

1. Introducción: la Reforma del Estado (RDE) en tres niveles

Este trabajo realiza un recorrido descriptivo y analítico por los procesos de modernización y Reforma del Estado (RDE) en el Uruguay durante las últimas cinco décadas, en los cuales la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) ha jugado roles de conducción o de importante incidencia.

En principio, tal como se remarca en Nuesch (2014), es observable en Uruguay una suerte de vaciamiento creciente de los contenidos referidos al tema “reforma del Estado”, más allá de que se han consustanciado en las últimas décadas una serie de reformas de distinto alcance en todo el sector público. Más aun, debe reconocerse que los procesos de RDE son amplios y complejos, por incluir reformas de variado contenido y en diversas arenas de política. En particular, siguiendo a la autora mencionada, la reforma administrativa del Estado hace una referencia más acotada a la maquinaria institucional con que gobierna el Poder Ejecutivo, que tiene a su vez importante impacto en el resto del sector público. Es también fundamental comprender como una constante que el Estado siempre está transformándose en su entramado normativo e institucional, lo cual conlleva la adecuación de competencias y funciones de los organismos para implementar políticas públicas, racionalizando sus recursos de diverso tipo.

Como coordenadas estratégicas que guíen este recorrido analítico, se plantea una sucinta precisión conceptual acerca de la RDE, a la cual se concibe en tres niveles. Siguiendo la propuesta plasmada en Ramos (2014), este análisis conceptualiza la RDE distinguiendo una perspectiva macro, de una meso o micro. La perspectiva macro refiere las reformas destinadas a moldear el aparato estatal para que sirva a las necesidades de un modelo determinado de desarrollo a partir de la instalación de determinadas capacidades estatales de tipo sistémicas. Por otra parte, el nivel meso implica avanzar en rediseños institucionales del aparato de Estado, que estimulen la coordinación y coherencia de políticas públicas, a través del reforzamiento de los ámbitos transversales de formulación de políticas, así como de las agencias implementadoras y de los propios núcleos institucionales centrales encargados de su formulación y regulación. Mientras tanto, el nivel micro se encuentra mayormente relacionado a la “modernización” de la gestión pública, no como un ámbito en el que imponer un paradigma universal desprovisto de opciones políticas, sino como uno que, en consonancia con el modelo de desarrollo vigente, y los diseños institucionales resultantes, haga frente a los problemas concretos que se quieran resolver. Las soluciones de gestión serán diferentes, según el ámbito en el que se promuevan, presentando una combinación de valores administrativos distinta; e incluyen la gestión de los recursos humanos del sector público; el desarrollo de una gestión basada en la evaluación de los resultados; y el acercamiento de los servicios públicos a la ciudadanía.

En este análisis se considerarán especialmente los procesos de modernización comprendidos en las perspectivas meso y micro de la RDE.

2. La RDE antes de la OPP: diagnósticos históricos y el rol clave de la CIDE

Tal como se los ha compilado en Ramos (2003) y Garcé (2002), una serie de diagnósticos acerca de la situación y problemáticas de la Administración Pública del Uruguay moderno fueron elaborados desde mediados del siglo XX, con especial énfasis en las necesidades de modernización y reforma, como antecedentes de la actividad que la OPP desarrollará en la materia a partir de su creación institucional con la Constitución de 1967.

La reseña de Garcé (2002) muestra la multiplicación y difusión de informes de expertos internacionales que diagnosticaron las dificultades de la Administración Pública uruguaya: en 1952, James Garvey sobre contrataciones del Estado; en 1954, Elwyn Mauck sobre capacitación de funcionarios públicos y John Hall, sobre la reorganización administrativa del Ministerio de Salud Pública; y en 1955, Justo Orozco y John Hall acerca de las funciones de la Secretaría del Consejo Nacional de Gobierno. También es de relevancia el curso sobre Administración Pública dictado por el experto Wilburg Jiménez Castro en agosto de 1955 y el Seminario sobre Capacitación y Administración del Personal Público, realizado en octubre de 1955 por las Naciones Unidas; que diera posteriormente lugar a la creación de la Comisión Asesora sobre Administración Pública (CASAP) (Idem: 138). Dentro de estas acumulaciones, se destacan especialmente las actividades promovidas por el Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura y, desde su creación en 1957, por la Asociación Uruguaya de Administración Pública (ASUAP). A su vez, la creación de la Escuela de Administración Pública en 1960, dentro de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, es otro crucial testimonio de la centralidad que había ido cobrando incrementalmente el “problema de la racionalización administrativa” en la sociedad uruguaya (Idem: 114).

Más aun, es crucial hacer foco en tres piezas documentales de singular relevancia: el Informe Hall, de 1954, conocido así por el consultor norteamericano que lo elaboró; el Informe Oszlak, de 1972, así nominado por el consultor argentino que lo tuvo a cargo; y particularmente, con especial relevancia, en el Informe de la Comisión de Inversiones y Desarrollo (CIDE) en 1966; documentos cuyas principales características e impactos relevaremos por su pertinencia analítica para este recorrido histórico.

A modo de revisión general, siguiendo a Ramos (2003), es notorio que estos tres últimos diagnósticos mencionados evaluaron la organización global de la Administración Pública uruguaya, tomando como parámetro el paradigma tradicional entonces vigente, y detectando sus múltiples disfuncionalidades y desviaciones. El núcleo de las recomendaciones allí propuestas se vinculaba a poner en práctica los principios organizacionales del *'Scientific Management'*; un sistema que postulaba la necesidad de sacar ventajas de la especialización funcional; distribuyendo tareas entre agencias y ministerios, definiendo claramente responsabilidades, haciendo prevalecer la unidad de comando y un alcance de control

pequeño, y asistiendo al planeamiento y la coordinación, como herramientas fundamentales para elevar las capacidades de gestión pública. A este conjunto de propuestas, se sumaron otras que priorizaban la separación entre cuestiones políticas y administrativas, promoviendo un Servicio Civil de carrera basado en un sistema de méritos, amparado por una comisión independiente de Servicio Civil, encargada de hacer cumplir el sistema y capacitar a los funcionarios. Puede afirmarse que estos diagnósticos se enfocaban en racionalizar la Administración Pública, con énfasis en las estructuras, procedimientos, organigramas, organización, funciones, clasificaciones de cargos y puestos.

Como se sostiene en Ramos (1993), estos informes de reforma administrativa pretendían que se eliminaran los problemas relativos a la dirección, coordinación e integración de las organizaciones particulares del macro-sistema organizativo de la administración pública; que se eliminaran las incidencias político-clientelares del sistema administrativo, creando un cuerpo de burócratas profesionales al estilo weberiano; y que la acción administrativa respondiera adecuadamente a las exigencias de planificación de un moderno Estado social. El objetivo de montar una “Administración para el desarrollo” implicaba modernizar técnicamente, con claras coincidencias entre los informes en cuanto a diagnosticar problemas de diferenciación funcional y política, en la coordinación vertical y horizontal y en los principios de la organización burocrático-administrativa.

Especificando en algunas particularidades de los diagnósticos, en Hall (1954), no se constataba tan firmemente el marco de la Planificación para el Desarrollo, que aparecería en los siguientes diagnósticos. No obstante, sus aportes al conocimiento de la maquinaria del Estado acumularon a la implementación de algunas propuestas, particularmente con la reforma constitucional de 1967, que produce la creación de la OPP, y moderniza la gestión presupuestaria a través de la incorporación del presupuesto por programa. Por su parte, en el Informe Oszlak (1972), se comprueba fehacientemente en qué medida los cargos formales de la estructura burocrática uruguaya no coinciden con los puestos de trabajo y las tareas realizadas, y se ensaya un valioso análisis de productividad del sector público, sostenido en la caracterización del funcionamiento del aparato estatal, que incluyó información relevante acerca de los recursos humanos, las políticas de selección y reclutamiento, promoción, capacitación y de remuneraciones, los procesos de asignación de recursos financieros, y el funcionamiento del sistema normativo; desarrollando una serie de interesantes propuestas de reforma administrativa (Neusch, 2014). En tercer lugar, importa traer a colación el trabajo de la CIDE (1966), creada al impulso desarrollista de la CEPAL, siendo que uno de sus principales documentos aborda concretamente la necesidad de impulsar una reforma administrativa que incorpore la planificación para el desarrollo, señalando las hondas necesidades técnicas a nivel de la Administración Central. De sus recomendaciones, la reforma constitucional del año 1967 concretaría nada menos que la propia creación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y del presupuesto quinquenal por programas, entre otras acciones que sobrevolaremos más adelante.

Sobre las repercusiones de la tarea de la CIDE en el área de reforma administrativa, y en procesos que específicamente conduciría la OPP desde su creación, escribió profusamente Garcé (2002) en su cardinal obra de “revisión del fracaso de la CIDE”. Al visitar esa investigación, vale destacar una serie de descubrimientos clave sobre los orígenes de los procesos de modernización que conduciría la OPP en décadas posteriores.

En principio, vale tomar de Garcé (2002) la aseveración de que la “influencia cepalina” en el trabajo de la CIDE es inocultable en cuanto a la jerarquización de las reformas institucionales y en particular de la técnica de la programación. Así, el esfuerzo de la planificación fue concebido como un intento por introducir orden y racionalidad en las decisiones políticas, apuntando a reformas que reinventasen el binomio Estado-mercado. Para ello, el Estado debería convertirse en el órgano rector del proceso de desarrollo, abandonando su manejo improvisado y particularista de las políticas públicas en aras de un nuevo dirigismo, racionalista y programático, acotando “científicamente” su “indiscriminado” intervencionismo (Idem: 65).

De allí, en términos de reforma administrativa, Garcé (2002: 70) reseña como objetivos enarbolados por la CIDE el capacitar a la Administración Pública con una serie de objetivos estratégicos: lograr la unidad de la conducción gubernamental; coordinar internamente al sector público y a éste con el privado; asegurar al gobierno un asesoramiento completo, incrementando la productividad del sector público; jerarquizar la Administración; conciliar el contralor financiero con la operatividad administrativa.

Apuntando hacia esos objetivos, el Plan de la CIDE ponderó un conjunto de propuestas concretas destacables: a) el fortalecimiento de la unidad de gobierno, apuntando a la coordinación con los gobiernos departamentales, mayor contralor de la Administración descentralizada y del proceso legislativo; b) la reorganización de los ministerios en su cantidad, competencias y estructura interna; c) el incremento de la productividad de la Administración a partir de la creación del servicio civil, la capacitación de los funcionarios, creación de oficinas de programación y de órganos de consulta con el sector privado; d) la instauración de presupuestos por programas; e) y la elaboración de una Ley de Contabilidad y Administración Financiera, y un Manual de Procedimientos Administrativos (Idem: 71). En términos de construcción institucional, se postulaba ambiciosamente la creación del *Consejo Interministerial de Desarrollo Económico y Social* (CIDE), integrado por todos los ministros y presidido por el presidente del Consejo Nacional de Gobierno, del que dependerían la Secretaría Ejecutiva de Planificación (en la cual se alojarían la Oficina Técnica de Planeamiento y el Consejo Nacional de Estadística) y la Secretaría de Administración (que incluiría la Oficina Nacional del Servicio Civil, la Comisión Nacional del Servicio Civil, la Oficina Nacional de Presupuesto y la Oficina Técnica de Racionalización) (Idem: 71).

En síntesis, las principales recomendaciones hacían un marcado énfasis en el fortalecimiento de la capacidad técnica del Estado, la racionalización, coordinación y planificación de sus funciones y la creación de nuevas instituciones.

Por otra parte, afirma categóricamente el autor, que del vastísimo conjunto de reformas propuestas por la CIDE, aquellas referentes a la reforma administrativa fueron las que más rápidamente lograron ser efectivizadas. La Constitución de 1967 recogió iniciativas de fortalecimiento de la unidad de gobierno, reorganización de los Ministerios, creación de mecanismos para mejorar la productividad de la Administración, la institucionalización de las funciones de la CIDE en el marco de la creación de la OPP, y la modernización de mecanismos presupuestales (presupuesto por programa, menores plazos legislativos). Anteriormente, en las leyes de presupuesto de 1964, se estableció la obligatoriedad del concurso abierto para el ingreso a los cargos del escalafón administrativo de la Administración, se creó la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y se redujeron los plazos para elevar proyectos de presupuesto. Tras la reforma constitucional, el proceso de modernización continuó con la creación de la Oficina Nacional de Servicio Civil, y con iniciativas cruciales de OPP, como el proyecto de ley de incentivación del traslado de funcionarios públicos a la actividad privada de 1969; la reglamentación del ingreso por concurso a la Administración; el congelamiento de vacantes para diversos cargos públicos, y los cambios en el sistema financiero del Estado. Debe reiterarse que, indudablemente, de esta multiplicidad de líneas de acción puestas en marcha, el mayor corolario de la tarea de la CIDE es su incorporación a la Constitución como OPP, combinando las funciones de planificación y presupuestal (Idem: 101-102).

Tal como lo afirma Garcé, el alto grado de adopción de recomendaciones de la CIDE se vincula directamente a la existencia de un liderazgo político consistente para ello. En palabras del autor, Jorge Batlle triunfó en las internas de la lista 15 del Partido Colorado en 1965 y se proyectó a la primera plana del escenario político nacional gracias a una decidida campaña a favor de la reforma constitucional, sostenida en el capítulo de Reforma Administrativa de la CIDE. Esta nueva generación política de la lista 15 cataliza una verdadera “demanda pública” de modernización y racionalización del aparato administrativo, apoyándose para ello en más de una década de acumulación de conocimiento especializado en la materia. Se contaba pues con un diagnóstico preciso y con un conjunto de recomendaciones consistentes acerca de cómo solucionar los problemas de la Administración Pública. Para viabilizar la convergencia que posibilitó la adopción de las citadas reformas, la CIDE creó en 1964 el Consejo Asesor de la Reforma Administrativa, integrado por expertos en la materia, que estudiaron exhaustivamente las propuestas durante 1965, tras cuyo aval, serían prontamente incorporada por los partidos políticos en diverso grado. Más aun, el propio proyecto inter-partidario de reforma constitucional triunfante (conocido como “Reforma naranja”) recogió buena parte del paquete de reformas administrativas originariamente producido por la CIDE. Posteriormente, a lo largo de 1967 y 1968, durante las presidencias de Oscar Gestido y Jorge Pacheco, se instalaría el Banco Central, se

iniciaría con la práctica de elaboración del presupuesto con la nueva modalidad (PPP), y se darían nuevos pasos hacia la reforma administrativa, comprendiendo la reorganización de las competencias ministeriales (Garcé, 2002: 127)

Avanzando cronológicamente, explica Ramos (2003: 92-93) que durante los doce años del gobierno de facto (1973-1985), más allá de algunas transformaciones estructurales, no se estuvo ante la presencia de un proceso de RDE, de la magnitud y legitimidad que irá adquiriendo éste a partir de la reapertura democrática. Al producirse el golpe cívico-militar de 1973, comenzó la destitución de cerca de 11.000 funcionarios públicos, y una concomitantemente ampliada utilización de la figura del funcionario contratado “permanente”, que de hecho adquiriría una inamovilidad de hecho, al renovarse automática y anualmente su contrato, dada la necesidad de sustituir a aquellos funcionarios de carrera destituidos por el régimen. Así y todo, en algunos sectores de la Administración Pública, jefes del gobierno de facto, imbuidos de un “espíritu burocrático-militar”, intentaron promover una racionalidad técnica de corte weberiana, en los criterios de selección y ascenso del personal, con la realización de concursos de méritos y sorteos, y avanzando también en cierta modernización técnico-informática de la Administración.

En los albores de la década de los 80', América Latina inicia la fase de reformas de “primera generación”, orientadas a implementar las medidas aprobadas en el Consenso de Washington, que básicamente son de ajuste fiscal (reducción del Estado), para luego implementar reformas de “segunda generación”, que apuntan a una adecuación del aparato estatal (redefinición y construcción institucional). Para el caso uruguayo, a mediados de los años 80', el discurso de la reforma cambia, en el sentido de que se pasa del tópico más constreñido de la “reforma administrativa” al de mayor alcance de la “reforma del Estado”, cuestionando los fines y formas de intervención del aparato estatal en su conjunto. Así, el sector público transita un proceso de reducción de su alcance, a través de la contención del gasto y del número de funcionarios; así como de descentralización de su estructura, mediante el achicamiento del núcleo central, el traspaso de funciones a organismos con mayor autonomía, hacia organizaciones públicas no estatales o hacia otras del mercado y de la sociedad civil; y de incorporación de lógicas y mecanismos de mercado a la actuación del Estado. Vale destacar también el notorio rol jugado por los organismos multilaterales de asistencia financiera en estas graduales transformaciones, como impulsores de un nuevo paradigma de gestión pública, a través de la financiación de programas de reforma en los que es visible esta nueva orientación. Será por lo tanto, con la restauración de la democracia que quedará instalada una dinámica gradual de reforma, pautada por las características del sistema político-administrativo y la constelación de fuerzas imperante para impulsar o frenar las propuestas (Ramos, 2003).

3. Esbozos de RDE en la reinstauración democrática: el primer gobierno del Dr. Sanguinetti (1985-1989)

Durante la primer presidencia Julio María Sanguinetti (1985-1989), las principales medidas adoptadas en materia de reforma administrativa estuvieron orientadas a la recomposición del cuerpo de funcionarios estatales, mediante el intento de restitución de los 11.000 funcionarios cesados en la dictadura, la prohibición de nuevos ingresos, políticas de capacitación apoyadas por la Escuela Nacional de Administración Pública (ENA) de Francia, la creación de un sistema más meritocrático de calificaciones y ascensos, así como ciertas transformaciones a nivel de algunas empresas públicas (Nuesch, 2014: 5).

No obstante, no se encaró en profundidad una RDE durante este periodo. Más allá de que desde el discurso oficial se predicara con vehemencia en contra el tamaño del Estado, se adoptaron medidas puntuales que no lo recortaron ni reformaron institucionalmente, en una tónica gradualista y sin “paquetes unitarios”. Las propuestas de modernización efectivamente planteadas tomaron tres vertientes sobre las que avanzaron incrementalmente: la racionalización de la Administración Pública, los programas de desburocratización y la mejora de gestión de las empresas públicas (Ramos 1993; 2003).

4. La RDE como “superación de patologías burocráticas”: la presidencia del Dr. Lacalle (1990-1994)

El gobierno de Luis Alberto Lacalle (1990-1994) propuso una tónica de RDE de mayor radicalidad, centrada en la reducción del gasto público, del número de funcionarios y en el retiro del Estado de ciertas actividades económicas, a partir de los procesos de privatización de empresas públicas, que fueron parcialmente rechazadas por la ciudadanía por referéndum en el año 1992.

Este cambio de paradigma en la Administración Pública era impulsado desde una fuerte crítica a la racionalidad burocrático-weberiana en el campo de la modernización administrativa (Ramos, 1993; 2003). Los procesos fundamentales de modernización de la Administración serían canalizados por el Programa Nacional de Desburocratización (PRONADE), creado en el año de asunción del gobierno, cuya coordinación y ejecución correspondió a la Secretaría de Presidencia. La creación de la PRONADE mediante el Decreto 257/990 con la dirección del Cr. Alberto Sayagués pretendió simplificar trámites, facilitar la atención de los usuarios y reducir la interferencia gubernamental en la actividad privada, proponiendo que al abandonar tareas inútiles se incrementase la productividad, en una noción de desburocratización próxima a la desregulación y que diagnostica al burocratismo como

enfermedad. Dicha enfermedad se manifestaría a través de una serie de síntomas, entre los que se incluyen: que las jerarquías no toman decisiones según criterios de eficiencia; que las estructuras pierden sus objetivos y son incapaces de trazarse metas; que los objetivos de la Administración prevalecen por sobre los de los administrados; que no hay adecuados niveles de supervisión para las tareas ni planificación; que se sustituye información por papeleo confuso; que se estira la pirámide de jerarquías evitando la decisión; que los controles ahogan la iniciativa; que las regulaciones actúan como mecanismos de coerción supra-administrativos; que la legitimación se obtiene de la propia burocracia y no del sector real de la economía (Ramos 1993).

La desburocratización se entendió no solo como simple racionalización y simplificación administrativa, sino también como una modificación de la cultura organizacional de la burocracia, desde una crítica al ritualismo y el centralismo de la administración pública tradicional, entendidas como “patologías burocráticas”. Se hace así foco en el cliente del servicio y en la responsabilidad del administrador frente al administrado y a sus superiores. El programa de desburocratización, si bien se asemeja a los tradicionales proyectos de simplificación administrativa, significa ante todo reducir la interferencia del Estado y el exceso de reglamentación en la actividad económica, orientándose directamente al interés del usuario o consumidor del servicio público, con el objetivo de aliviarlo de exigencias excesivas y asegurarle un buen servicio. Es un cambio cultural más que técnico, destinado a modificar la cultura organizacional de la burocracia, por lo cual el apoyo político es fundamental para que se cristalicen los intentos de cambio (Ramos, 1993; 2003).

Por lo tanto, en el marco del PRONADE, se incorporan una serie de mejoras en los procesos y procedimientos administrativos, la simplificación del régimen de compras y de contrataciones recopilando las normas referidas al mismo (con innumerables enmiendas en innumerables textos legales), para conformar el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera del Estado (TOCAF), y el avance en la delegación de funciones y búsqueda de enfatizar en cometidos sustantivos por encima de lo formal que supuso el dictado del Decreto 500/91 sobre el Nuevo Procedimiento Administrativo, para incorporar legalmente principios de eficiencia a la actividad administrativa. Mediante este Decreto, que modificó al anterior Decreto 640/973, la Administración revisaría sus propios inputs, modificándolos en favor de los intereses del administrado, promoviendo un formalismo moderado que autorice al funcionario a la inobservancia de exigencias formales no esenciales que pueden ser cumplidas a posteriori; para que actúe discrecionalmente dentro de un margen de apreciación de los textos legales.

Puede evaluarse que la imposibilidad política de privatizar las principales empresas públicas enfrentada por el gobierno de Lacalle tuvo como consecuencia que abocara sus recursos a promover privatizaciones periféricas de las mismas (y también en el Gobierno Central), y principalmente a su modernización en varias dimensiones, las cuales incluyeron: los sistemas de personal (modificando regímenes estatutarios de los funcionarios, para lograr un adecuado mecanismo de incentivos y castigos); los sistemas de

compras (dotando de mayor autonomía a las gerencias); y los sistemas de control (sustituyendo controles de legalidad por los de gestión). También se le habilitaron a las empresas públicas figuras asociativas y se les permitió emitir obligaciones negociables para financiar sus proyectos de inversión. Como lo describe Ramos (1993), en torno a estas propuestas de mejora de la gestión de las empresas públicas impulsadas desde el centro del gobierno, se buscaría incorporar reglas de mercado dentro de las mismas, en estrecha vinculación con el proceso de desburocratización y la capacitación del servicio civil para modificar los principios de la actividad administrativa. Se propuso a su vez que el cumplimiento del presupuesto de estas empresas fuera analizado trimestralmente con las gerencias involucradas, bajo el control del Tribunal de Cuentas y sobre los indicadores confeccionados por la OPP, para evaluar de ese modo su gestión administrativa, financiera y gerencial. Una vez aprobados los “contrato-programas”, los indicadores y el control de gestión, los directorios de las empresas quedaron habilitados a suscribir contratos de gerenciamiento con los gerentes, a quienes se les exigiría dedicación full-time y se les compensaría especialmente por el cumplimiento de objetivos previstos. La fuga de personal capacitado en la empresa pública hacia el sector privado de cargos técnicos llevó a la promoción de una alta burocracia con fuerte capacidad de planificación, con orientaciones selectivas y fuerte necesidad de que sus actuaciones se reconozcan no solo en el terreno de la legalidad, sino en el terreno real de la economía, diluyendo en alguna medida las tradicionales fronteras entre política y Administración.

En materia de racionalización de funcionarios públicos, durante este periodo se crearía un régimen de arrendamiento de obras, se promovería un régimen de retiros incentivados (Ley 16.127 de 1990), y se redefinirían las normas de ingreso, consagrando como principio general la prohibición de ingreso de nuevos funcionarios al Estado. Por medio de estas reformas parciales, se produjo una importante reducción del personal del Estado, de aproximadamente 10.000 funcionarios.

También en esta etapa, se intentó modificar sustantivamente la coordinación del conjunto del sistema de políticas públicas sociales. El “Programa de Inversión Social (PRIS)” inserto en OPP planteó superar la “sectorialidad” del área pública social, a través de la creación de una Unidad Coordinadora de la misma, con fuerte autonomía de acción; contando para ello con financiamiento del BID y una amplia libertad de acción de sus expertos contratados. Por lo tanto, este programa operaría centralizadamente, elaborando diagnósticos especializados en diversas áreas y ofreciendo cooperación técnica a los distintos proveedores de servicios sociales. Al mismo tiempo, promovería la descentralización del formato de intervención estatal, incorporando actores privados o comunitarios en el diseño e implementación de los nuevos servicios sociales; privatizando los programas que no atendían a los grupos carenciados y derivando el resto a organizaciones de la sociedad civil. En una siguiente fase, el programa pasaría a funcionar como “Programa de Fortalecimiento del área social (FAS)”, con un papel disminuido de sus técnicos, mayoritariamente constreñidos a roles de asesoramiento (Ramos, 2003).

Alejando el foco de las iniciativas en concreto, es plausible afirmar, como se sugiere en Ramos (1993), que la reforma administrativa intentada desde el Gobierno del Presidente Lacalle logró recoger en buena

medida las propuestas de racionalización y modernización de la Administración Pública uruguaya previas a la reforma del Estado, rastreadas en los ya citados informes Hall (1954), de la CIDE (1966) y Oszlak (1972). A partir de la recodificación operada en los fines del Estado, desde un paradigma ideológico más próximo al neoliberalismo, se asume como una necesidad impostergable alcanzar cierta flexibilidad organizacional, para lo cual la reforma administrativa aparece priorizando procesos de desburocratización y de gerencia del Estado, preparando a la Administración para que su actividad sea funcionalmente más racional a la RDE, a través de cambios en las formas fundamentales de dirección de la acción administrativa, de sus esquemas normativos, y de una mayor autonomía decisional para responsabilizarse de sus propias actuaciones. Por lo tanto, puede afirmarse, junto con Ramos (1993; 2003), que el nuevo esquema normativo de la Administración Pública incorpora una racionalidad político-sistémica orientada funcionalmente a las necesidades económicas, flexibilizando la clásica orientación legalista, priorizando las líneas de acción relativas a la racionalización, la desburocratización, la mejora de la gestión del sector de empresas públicas y el propósito de dotar a la Administración de recursos humanos y normativos para poder realizar con mayor autonomía tareas de programación y de selección de alternativas.

5. La ambiciosa reforma administrativa del CEPRE: impulsos, continuidades y límites durante las presidencias del Dr. Sanguinetti (1995-1999) y del Dr. Batlle (2000-2004)

Durante la segunda presidencia de Julio María Sanguinetti (1995-1999), se propulsó un importante programa de reforma administrativa, como parte de un conjunto integral de propuestas de reforma en las áreas de seguridad social, empresas públicas, del sistema político, seguridad ciudadana, y en la educación, que promovían la eficiencia, equidad y mejora en el acceso de la ciudadanía a los servicios públicos (Nuesch, 2014: 6).

Esta reforma administrativa procuraba contribuir a mejorar la competitividad económica del país, en un escenario de apertura e integración comercial, mejorando la productividad y calidad del gasto y los recursos públicos, a través de la profesionalización de los recursos humanos de una Administración Pública modernizada en términos de una gestión por resultados, y de transformaciones institucionales que redundaren en una mayor eficiencia de las prestaciones públicas³.

La Ley de Presupuesto No. 16736 de 1996 encomendaría a un Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE), integrado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), y la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC), la conducción de

³ http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catadmdes/Material/informe_consultoria_CEPRE.pdf

las políticas dirigidas a la modernización de la Administración Pública, con el objeto de brindar mayor eficiencia, eficacia y calidad a la misma, implantando y dando continuidad al programa de RDE, así como verificando el cumplimiento de las metas fijadas. Mediante esta ley se aprobaron los decretos reglamentarios y las definiciones técnicas para realizar las acciones de reforma previstas e incorporar a las mismas en la gestión de las instituciones comprendidas en el Presupuesto Nacional⁴. A su vez, el Gobierno uruguayo solicitó apoyo al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la implantación efectiva de la Ley N° 16.736 y el fortalecimiento de la institucionalidad que la llevaría adelante.

El CEPRE se constituyó por lo tanto en una “súper-oficina” cercana al Presidente, con alto respaldo político, y que fue estableciendo en sus sucesivos Instructivos las características técnico-administrativas que debían guiar las reestructuras y demás líneas de reforma (Ramos, 2003). Al CEPRE se le asignaron por lo tanto los cometidos de dictaminar los proyectos de estructuras organizativas de las Unidades Ejecutoras (UE) y promover su reordenamiento tendiendo al fortalecimiento de los cometidos sustantivos de cada Inciso; elaborar y realizar el seguimiento de las medidas de racionalización y modernización administrativa; así como el seguimiento de las medidas de reinserción laboral y de mejora de los sistemas de personal. La gerencia operativa de la reforma estuvo a cargo de una Secretaría Ejecutiva que gestionaría el proceso; atendiendo a su compatibilidad con el plan de estabilización macroeconómica en curso; pautando el necesario ritmo y velocidad a los jefes de las diferentes UE que debían ser consultados e involucrados; contemplando el principio de inamovilidad de los funcionarios públicos (apostando a la racionalización de cargos y funciones contratadas); y atendiendo al concepto de reasignación presupuestaria del 70% de los recursos economizados, a ser utilizados en capacitación, racionalización de la estructura salarial, premios al desempeño, y creación de cargos de Alta Especialización.

De allí, las principales áreas impulsadas por este proceso serían las de reformulación de las estructuras organizativas de la Administración Central; la creación de sistemas de calificación del personal y el establecimiento de un sistema de alta gerencia; la revisión de regulaciones legales y administrativas; el ordenamiento y modernización financiera y; finalmente, la creación de un sistema de evaluación de la gestión pública en base a indicadores de resultados con enfoque al cliente; transformando los sistemas de remuneraciones, calificación, supervisión y racionalización de las condiciones objetivas de trabajo.

Como se explicita en Ramos (2003), la reforma de la Administración Central aparece como una trascendental reestructura institucional con propuestas no típicamente liberales de mercado, y como un proceso de cambio gradual y persistente con etapas previstas y plazos determinados. En su implementación, fue un claro producto de la cultura de compromiso y negociación entre los actores burocráticos y políticos, que no dio espacio a grandes debates políticos, en concordancia con un objetivo explícito de “baja politización”. Atendiendo a dicha lógica, es

⁴ Idem.

que se presentaría para su aprobación parlamentaria de manera dispersa en diversos artículos de la Ley de Presupuesto Nacional de 1996, diluyéndose en una multiplicidad de iniciativas. Su implementación a través de un staff de alrededor de quince técnicos contratados con fondos del BID significó, por lo tanto, una delegación al Poder Ejecutivo de la definición del contenido concreto de las transformaciones.

En cuanto a los contenidos de la reforma, la misma afectaría intensamente las estructuras burocráticas tradicionales, proponiendo por primera vez el retiro “involuntario” de funcionarios presupuestados de la Administración Central, y la reducción de las estructuras ministeriales a sus actividades sustantivas. El Instructivo N° 3 del CEPRE, de acuerdo con el Decreto N° 186/996 definió que las UE de los ministerios debieran distinguir entre sus actividades sustantivas (por relativas a la formulación de políticas, control y reglamentación) y no sustantivas (vinculadas a la prestación directa de servicios). Estas últimas serían “tercerizadas”, siempre que no lo impidiese un mandato constitucional. También se suprimieron o fusionaron aquellas unidades organizativas que no cumplían con los requisitos técnicos exigidos por el CEPRE (un mínimo de personal, entre otros) o realizaban tareas duplicadas. Por otra parte, se impulsó un sistema de evaluación de la gestión, donde las UE definirían sus objetivos e indicadores de desempeño cuantitativos para evaluar el resultado de su gestión; si bien, como se sostiene en Ramos (2003), dicho sistema demostró escasa utilidad como instrumento de control y base para el cálculo de asignaciones presupuestarias. A su vez, afirma el mismo autor que este conjunto de iniciativas teóricamente alineado con las reformas de segunda generación que propugnan un reforzamiento de las capacidades estatales para cumplir sus funciones esenciales, desprendiéndose de la provisión directa de aquellas que no lo son, no concretaron un efectivo y convincente fortalecimiento del núcleo central del Estado.

Como se analizara en el “Informe de evaluación de impacto del Programa Sectorial de Reforma del Estado”⁵, la reforma administrativa tuvo que enfrentar la alta relación del gasto público sobre el producto -sus amplios grados de ineficiencia-; la inadecuación de las organizaciones y estructuras públicas -que restringían la adaptación a nuevos cometidos, a la adecuación de procesos y cambios tecnológicos-; y la escasa información disponible sobre gestión -que imposibilitaba medir impactos y conocer costos de los servicios-. A su vez, se reiteraban los diagnósticos de una cultura burocrática que privilegiaba actividades y procedimientos; de indefiniciones de competencias y responsabilidades, donde coexistían funciones normativas y operativas; de duplicaciones de funciones de apoyo; de una división del trabajo poco funcional a la introducción de cambios tecnológicos; de un imposible manejo de incentivos y exigencia de responsabilidades. Se observaba por otra parte la carencia de sistemas de evaluación rigurosos acerca de la pertinencia, calidad y precio de los cometidos, el debilitamiento del liderazgo de la gerencia pública, la pérdida de un enfoque integral al ciudadano y sus demandas, y la

⁵ Idem.

imperiosa necesidad de modernización de los sistemas financieros y presupuestales de la Administración.

En síntesis, las particularidades del caso uruguayo suponían superar dos grandes déficits de la Administración Central: de productividad, originado en una inadecuada combinación de recursos, y de desempeño, que planteaba problemas de performance y disociación entre cómo la ciudadanía percibía el gasto público en relación al bienestar social. Los objetivos de la reforma aprobada giraron en torno al abordaje de esos problemas y postularon: -aumentar la productividad y calidad del gasto público, -disminuir la presión tributaria, -mejorar el uso de los recursos públicos, -elevar la calidad de los servicios, -tender hacia una gestión por resultados medibles, -profesionalizar y revalorizar la gestión pública desde un enfoque usuario/ciudadano, -reestructurar la Administración Pública a partir de la reformulación de sus cometidos sustantivos, -apoyar a los funcionarios involucrados en la Reforma, -modernizar la administración de las finanzas públicas, y -dotar de mayor racionalidad y transparencia a la gestión regulatoria y a los precios y tasas públicas.

Para elaborar sus proyectos de reestructura organizativa, cada Inciso y Unidad Ejecutora debió realizar una programación estratégica, definiendo cometidos sustantivos y de apoyo, determinando su nueva estructura, generando un listado con los puestos de trabajo declarados excedentarios, un listado de funcionarios declarados disponibles por reestructura, el conjunto de retiros incentivados, y un Plan de Implantación que contase con la aprobación del Poder Ejecutivo.

A través del Instructivo N° 6 del CEPRE, se perseguía que las UE quedasen organizadas en base a áreas sustantivas, dotadas de unidad interna, orgánicamente completas y capaces de desempeñarse con autonomía de gestión; estableciendo tamaños mínimos de sus partes componentes para evitar una atomización de sus estructuras. En términos de resultados en torno a este eje, es verificable que se simplificaron los procesos y estructuras organizativas, se eliminaron casi en su totalidad las duplicaciones de cometidos, se suprimieron alrededor de 37% de Unidades Ejecutoras civiles, 308 cometidos, y más de 11.500 cargos y funciones contratadas, reduciendo cerca del 20% de la plantilla sujeta a reestructura⁶.

De allí, que los puestos de trabajo declarados excedentarios derivados de la reestructura organizativa pasaron a considerarse personal disponible. Para aquellos funcionarios con más de 65 años de edad, se habilitó la opción de retiro con un incentivo máximo equivalente a 15 meses de las retribuciones que hubiera percibido en el mes anterior a su renuncia, sin requerir de declaración de excedencia. Los funcionarios de 60 a 64 eran incentivados bien a jubilarse (con 18 meses de retribución) o abandonar definitivamente la función pública recibiendo un incentivo equivalente a 12 meses de su retribución. En general, los funcionarios declarados excedentarios podían bien renunciar a la función pública acogidos a estos diferentes regímenes de incentivos o permanecer en situación de disponibilidad,

⁶ Idem.

conservando sus cargos públicos y salario nominal básico, más la compensación máxima del grado incluida la prima de antigüedad y beneficios sociales, con todos los aumentos legales, quedando eximidos de obligación de asiduidad hasta su cese. En los hechos, la gran mayoría de los funcionarios “disponibles por reestructura” optaron por renunciar a la función pública. Estos funcionarios podían también solicitar voluntariamente ingreso al Régimen de Reinserción Laboral y Empresarial (RREL), creado por la misma Ley de Presupuesto Nacional para apoyar a los funcionarios que desearan incorporarse al sector privado, como dependientes o empresarios independientes. Este sistema diseñado y supervisado por el CEPRE era ejecutado por la Unidad de Reinserción Laboral y Empresarial (URLE), dependiente de la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), donde se asesoraba a los funcionarios en forma individual y colectiva. A la URLE se presentaron alrededor de 4.000 solicitudes de asesoramiento.

Las reestructuras organizativas habilitaban también a evaluar iniciativas de contrataciones con terceros para el cumplimiento de cometidos sustantivos y que cumplieran con condiciones satisfactorias en la relación costo – beneficio.

Las economías surgidas de las reestructuras superaron ampliamente las metas de ahorro que presupuestadas (superaron los US\$ 85 millones anuales, cuando la previsión era de

US\$ 30:), dejando así disponibles importantes fondos para diversos planes de jerarquización de la función pública⁷.

En cuanto a los sistemas de remuneraciones, se mejoraron de manera general las remuneraciones de los funcionarios, procurando corregir las desigualdades existentes, compensando la responsabilidad y especialización requeridas para el desempeño de las tareas, a través del pago de premios al desempeño, la financiación de cargos de Alta Especialización y la contratación con terceros. Más específicamente, se logró que el 35% del total de cargos de dirección de primer nivel definidos en las reestructuras haya sido definido como “Funciones de Alta Especialización”. Su provisión se realizaría mediante concursos abiertos, en un reclutamiento basado en procesos ecuanímes, sostenidos en propuestas de gestión, con formas de reclutamiento, selección y remuneración competitivos con la gestión privada. El Decreto Presidencial N° 303/996 destacaba que el establecimiento del sistema de alta especialización resulta de fundamental importancia en orden a la mejora de la Administración Pública en los que respecta a sus objetivos y prácticas de gestión orientada a resultados, cuya creación estaba pautada por procedimiento establecido en el Instructivo N° 15 preparado por el CEPRE en 1998. Esta posibilidad se constituyó en una de las escasas excepciones a la posibilidad de ingreso a la función pública. La reforma aprobó la creación de 213 funciones de Alta Especialización en los diferentes Incisos. Desde el momento de su creación hasta mayo de 2004 se proveyeron 59 de los 213 cargos.

⁷ Idem.

Mientras tanto, en términos de calificación de los Recursos Humanos, se promovió la adecuación a los cambios tecnológicos, fomentando la profesionalización, el desarrollo personal, la carrera administrativa y la satisfacción con el trabajo, apuntalando la actualización de conocimientos, a través del Programa de Capacitación (ProCap), diseñado e implementado por el CEPRE. En el contexto de la reforma, el principal desafío era recalificar a los funcionarios que tendrían a su cargo el cumplimiento de los cometidos que se originaron a partir de la reestructura de las UE. El Plan de Capacitación desarrollado entre los años 1998 y 1999 partió de un relevamiento realizado en 1997, en el que se determinaron las necesidades de capacitación de los Incisos y UE, y continuó con planificación de la capacitación de sus funcionarios, elaborando proyectos específicos y evaluando el impacto en la organización para apoyar la modernización de la gerencia pública y fortalecer el cumplimiento de sus cometidos sustantivos y de apoyo, implementar cambios tecnológicos y satisfacer las necesidades de los usuarios. El ProCap implicaría la profesionalización de los niveles directivos y el apoyo a la implantación de modernos sistemas de gestión. La estrategia de capacitación diseñada sobre estas pautas fue aprobada por el Decreto N° 19/999. Durante 1998 y 1999 se dictaron un total de 68 que implicaron la aplicación de 2.858 horas docentes sobre un total de 2.125 funcionarios públicos. Del conjunto de propuestas, el Programa de Mejora de Atención a Usuarios implicó a más de la cuarta parte del total de funcionarios capacitados en el marco de la Reforma, y la Capacitación Gerencial contó con la mitad de los participantes y la mayor inversión, superándose las metas planteadas⁸.

En el área de supervisión externa y racionalización de las condiciones objetivas de trabajo, se partió de comprender que diferentes procesos fueron erosionando las mismas, cristalizando situaciones de desigualdad y desmotivación de los funcionarios, que redundaban en ausentismo, así como baja productividad y rendimiento. La reforma promovió pues de ajustes, correctivos y políticas, procurando mejorar los resultados de las relaciones carga horaria/remuneraciones/asistencia/productividad.

Dentro de la modernización de los procesos y sistemas de la gestión pública, la jerarquización de la función pública implicaría, para los encargados de la reforma, una mejora de las remuneraciones del funcionariado y estimular el buen desempeño en la gestión, a fin de corregir desigualdades, compensar la responsabilidad y especialización requeridas para el desempeño de las tareas, financiar los cargos de Alta Especialización, y asignar un 5% como mínimo de las economías generadas para el pago de premios por desempeño calificado como “excelente” o “muy bueno”. El sistema poseía una serie de características distintivas: era obligatorio y universal, por comprender a todos los escalafones de la Administración; era individual, por referirse únicamente al desempeño personal; promovía la subjetividad y legitimidad, por laudarse a través de los Tribunales de Evaluación integrados con representación diversa; era uniforme, por utilizar una misma técnica para todos los funcionarios; era de base anual; planteaba un régimen de distribución forzada, ya que sólo permitía un 10% de evaluaciones “excelentes” y 20% de “muy buenos”; e implicaba una doble trascendencia, al incidir en el acceso a

⁸ Idem.

premios tanto como en los méritos para futuros ascensos. El Artículo 23 de la Ley de Presupuesto fijaba como factores de evaluación de desempeño rendimiento y calidad, condiciones personales, comportamiento del funcionario y aptitudes en cargos de supervisión y responsabilidad; a partir de limitadas fuentes de información y verificación y la valoración subjetiva del evaluador. El Artículo 27 creaba un premio de una única cantidad anual equivalente al 10% de la suma de la retribución anual nominal de los funcionarios que recibieran una calificación de “excelente” y del 3% para quienes recibieran una calificación de “muy bueno”. Este sistema de remuneración al desempeño se cumplió efectivamente, ya que tomando cuatro años (de 1998 a 2001), hubo 57 UE con crédito presupuestal disponible para los premios.

A modo de síntesis, se considera que en torno al objetivo de reemplazar progresivamente las estructuras jerárquicas burocráticas por organizaciones más gerenciales centradas en los resultados de su gestión, la reasignación de economías contribuyó a atacar los problemas identificados, puesto que su distribución aumentaba la profesionalización y la productividad de la función pública, resolviendo fallas en las estructuras de las remuneraciones, y mejorando la pirámide salarial en el sentido buscado, con un mejoramiento de los niveles salariales de la Administración Central en guarismos significativos.

Complementariamente, puede afirmarse que las UE realizaron durante los primeros tiempos de este periodo de reforma un intenso trabajo de definición de indicadores de eficiencia, eficacia y calidad, a los que se asociaron en algunos casos metas, objetivos e indicadores. En términos de resultados de esta línea de transformación, de 13 UE participantes de la reforma, fueron planteados 67 Indicadores de Eficiencia, con resultados positivos obtenidos en más del 75% de los mismos; 28 Indicadores de Eficiencia, que evidenciaron importantes esfuerzos de mejora de performance; y 14 Indicadores de Calidad con guarismos similares. Más aun, la productividad de los Incisos y UE que realizaron reformas, aumentó casi un 9%⁹.

En términos más generales, un logro destacable de la reforma es que ésta se llevó a cabo en todas las etapas que estaban previstas, abarcando a una parte sustantiva del Estado (el Poder Ejecutivo en su conjunto e impactando sobre toda la estructura estatal) y alcanzando resultados concretos, desde dentro, logrando una reasignación sustantiva de recursos, orientándose mediante procesos estratégicos, reduciendo significativamente el número de unidades organizativas, eliminando redundancias, transfiriendo a actores privados actividades y un número importante de ex funcionarios sin mayores conflictos sociales. Puede aventurarse que la Administración Pública pasó a funcionar dentro de una modalidad más gerencial, tendiendo a centrarse en los resultados de la gestión, orientada a la satisfacción de las necesidades del ciudadano y a la calidad de los servicios públicos. También es de destaque que el personal de la Administración Central se redujo cuantitativamente sin que necesariamente “se fueran los mejores”, como se temía previamente.

⁹ Idem.

Entre los aspectos deficitarios a señalar, se encuentran lo desigual de los resultados entre los Incisos y dentro de los mismos, con casos de alcance muy limitado; lo considerable de la inversión realizada para reducir la cantidad de cargos y funciones contratadas; y la limitada política comunicacional de la reforma, que obstó sus efectos sinérgicos hacia el conjunto de la Administración, el resto del Estado y de la sociedad civil, concentrándose enfáticamente en algunos estratos, pero sin avanzar sustantivamente en la consolidación de una moderna política general de recursos humanos para el conjunto del Estado.

Durante el gobierno del Dr. Jorge Batlle (2000-2004), se continuaría con estas líneas de reforma administrativa, consolidando procesos de racionalización y reestructuras organizativas, manteniendo la institucionalidad del CEPRE e incorporando acciones orientadas a la racionalización de la flota automotriz del Estado, así como de los inmuebles y otros gastos relevantes, motivados por la búsqueda de ahorros y de mejora de la eficiencia en el uso de los recursos y bienes públicos (Nuesch, 2014: 6).

Como lo afirma Sanguinetti (2013: 15), en esta siguiente etapa el gobierno afrontó el reto doble de extender y profundizar aquellas acciones consideradas exitosas, como en los planos de sistemas de información y de evaluación del gasto, y a la vez, potenciar el involucramiento del Estado con el conjunto de la sociedad y del mercado; para lo cual, el modelo de reforma “hacia adentro” da pasos a transformaciones “hacia afuera”. Estas transformaciones priorizarían la “estrategia de servicio” por encima del objetivo de reducción de costos; de forma tal de consolidar procesos en marcha e iniciar nuevos, con una orientación más marcada hacia el “cliente”.

Es notorio a su vez que en este periodo el desarrollo de estos procesos se ve signado por el escenario de fuerte crisis económica regional y nacional, que volvía imprescindible el desarrollo de importantes ahorros de costos para los sectores público y privado, como se terminarían efectivamente alcanzando. A su vez, en términos políticos, vuelve a destacarse un marcado liderazgo del CEPRE y de la OPP en este proceso, con un CEPRE cuyo rol se centralizó en realizar acuerdos de mejora de gestión con las UE, sostenido en un importante apoyo político y marco legal acorde, evidenciado en la Ley de Presupuesto.

Las áreas de acción de la Reforma que se priorizarían desde la Unidad de Coordinación del “Programa de Reforma y Modernización del Estado”¹⁰ de la OPP estarían fuertemente interrelacionadas e incluirían objetivos en torno a la mejora de la gestión de recursos públicos, la mejora de la competitividad, la mejora de la calidad de los servicios de la Administración Central, y la mejora de la gestión de los recursos humanos.

¹⁰ <http://archivo.presidencia.gub.uy/mem2000/info/OPP.htm#OPP20>

Primeramente, en términos de mejora de la gestión de los recursos públicos, se destaca que el presupuesto por resultados se formulase en base a la elaboración de los Planes Estratégicos de Gestión para el quinquenio de las UE e Incisos del Presupuesto Nacional. Los Objetivos Estratégicos enarbolados se expresaron a través de las Metas contenidas en los Planes Anuales de Gestión (PAG) de las UE, definidas a nivel de sus Centros de Actividad, responsables del logro de tales Metas de producción y de gestión. Cada Centro de Actividad definiría las mismas, identificando su costo a partir de la estimación de los insumos asignados a las diferentes actividades que contribuyen a su alcance. Se continuó a su vez con la definición de Indicadores de Gestión -de eficacia, eficiencia y calidad- con el propósito de medir el grado de cumplimiento de los Objetivos y Metas programadas. El presupuesto por resultados fue realizado por todos los Incisos de la Administración Central y cinco de los siete Incisos del Artículo 220 de la Constitución, que en conjunto definieron 393 objetivos estratégicos para el período de gobierno y 1.055 metas anuales de gestión por parte de los 756 Centros de Actividad involucrados; toda esta información publicada vía web. A su vez, el Sistema de Información Presupuestaria (SIP) permitió aplicar en la formulación presupuestaria la metodología de costeo ABB (*Activity Based Budget*), que permitiría identificar, además del gasto por tipo de insumo, los costos de las actividades y de las metas y objetivos estratégicos programados. Mientras tanto, el Sistema de Información y Seguimiento de la Inversión (SISI) relevaría los objetivos y características de la inversión a nivel de Inciso y UE, permitiendo el seguimiento físico y financiero de los proyectos de inversión con el fin de mejorar la evaluación del desempeño de la inversión pública. Finalmente, en base a la información suministrada por el Sistema de Evaluación de la Gestión (SEV) y por el SISI, se presentaron los Resultados de Gestión Pública de la Rendición de Cuentas 1999, puesta a disposición de la ciudadanía a través de internet.

En segundo lugar, en torno a la línea de trabajo de mejora de la competitividad y la competencia en los mercados, se concretaron cambios a las regulaciones que imponían trabas no justificadas a la libre competencia, así como al mejoramiento de la gestión de precios y tasas públicas percibidas por la Administración Central por concepto de trámites, servicios o similares. Para la simplificación y mejoramiento de la gestión de las regulaciones, el Decreto N° 241/000 transformó más de 40 de un universo de 180 regulaciones que se habían identificado para eliminar o modificar, así como la propia Ley de Presupuesto definió otras regulaciones a ser transformadas. Por su parte, para el mejoramiento de la gestión de precios y tasas públicas de la Administración Central, se incorporaron definiciones de la naturaleza jurídica de los precios y se revisaron las tasas públicas también a través de la Ley de Presupuesto.

En tercer término, en cuanto a la mejora de la calidad de los servicios públicos, se llevó a cabo la actualización y ampliación de la Guía de Orientación al Usuario, documento en ese entonces publicado en internet que informaba sobre 150 servicios públicos y trámites asociados, correspondientes a 47 Unidades Ejecutoras y 13 Incisos. Además, se diseñaron e instalación de tres terminales de auto-

consulta con la información contenida en dicha guía, colocadas en lugares claves de acceso masivo de público, así como se pre-diseñó el “Portal del Gobierno”, como puerta de entrada a la información y servicios del Estado y canal de comunicación con la sociedad. En otro orden, se analizaron las capacitaciones en cursos en atención al público (516 personas correspondientes a 14 Incisos y 41 Unidades Ejecutoras) y cursos en racionalización de procesos administrativos (125 funcionarios correspondientes a 13 Incisos y 37 Unidades Ejecutoras), se elaboró un Programa de Calidad para la Administración Central, y se completaron once convenios de asistencia técnica, incluyendo capacitación en atención a usuarios, racionalización de procesos, desarrollo informático, acceso a la información, difusión, percepción de usuarios y racionalización de espacios de atención al público. Para la mejora de la calidad de los servicios del Estado a las empresas, se diseñó un plan de trabajo que incluyó programas de mejora del acceso a la información a través de la Guía de Orientación al Empresario; mejora del acceso a los servicios a través de la racionalización de procesos claves y de la creación de Ventanillas Únicas para el Empresario; y mejora de la interacción Empresa-Estado a través del Observatorio para la Simplificación Administrativa. También se destaca la creación del Sistema de Información de Compras Estatales (SICE) y la obligación de cargar al mismo información relativa a compras; la estandarización de los pliegos de condiciones y las resoluciones de adjudicaciones publicadas en internet; la nueva forma de cotización a licitaciones para las empresas a partir del Decreto 342/99; y la unificación de información relativa a los proveedores del Estado en el Registro del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF). Otro componente clave de la calidad de los servicios se vincula a las múltiples acciones en el área de Gobierno Electrónico, que marcaron avances en el Portal del Gobierno, para acceso electrónico a la información, gestión por Internet, y comunicación interactiva Estado-ciudadano; así como el desarrollo de distintos sistemas de información para mejorar la gestión interna de la Administración, como ser el Inventario de Regulaciones y la Guía de Precios y Tasas. Se incluye en esta línea finalmente la implementación de sistemas horizontales a los organismos, que contribuirían a realizar el seguimiento y evaluación del gasto público, como ser el sistema de evaluación de la gestión (SEV), el sistema de información presupuestario (SIP), el sistema de información de las inversiones, el sistema de seguimiento de las condiciones objetivas de trabajo (SCOT), el propio SICE, y el SIIF que coordinaría a todos los anteriores.

En cuarto lugar, la mejora de la gestión de los Recursos Humanos en la Administración Central incluyó una serie de iniciativas. A partir de la plataforma del Sistema de Supervisión de las Condiciones de Trabajo de la Administración Central (SCOT), se diseñó y desarrolló el Sistema de Información de Retribuciones percibidas por los funcionarios, para emitir reportes periódicos por puesto de trabajo y centros de actividad. Por su parte, se evaluó el Plan de Capacitación en Gerencia ejecutado durante 1998 y 1999, a la vez que se presentó una iniciativa de institucionalización del Sistema de Capacitación en base a la contratación de instituciones universitarias. Otra línea fundamental supuso el relevamiento de las estructuras retributivas y el análisis de las retribuciones percibidas por los funcionarios, en vistas a su simplificación, y a su revisión para volverlas consistentes con las remuneraciones del sector privado.

Este análisis dio lugar a un nuevo sistema para fijar una escala de retribuciones propia para la Administración Central, que permitió orientar los niveles retributivos de las funciones de Alta Especialización en el Proyecto del Ley de Presupuesto Nacional.

Como se analiza en Ramos (2003), puede observarse también para este periodo un cambio apreciable de un sistema de inamovilidad del funcionario público hacia un sistema de contratación a término, que buscaba estimular un mejor rendimiento del funcionario (sometido a evaluaciones periódicas), pero a su vez aumenta la vulnerabilidad de aquellos de niveles inferiores frente a los de nivel superior. Es también destacable el objetivo de conformar cuerpos de elite, con dedicación exclusiva y contratos a término con salarios superiores al resto de los funcionarios, con el objetivo de evitar el fenómeno del doble empleo y los conflictos de intereses. Estas líneas de acción relevadas se vinculan a la prolongación de la prohibición del ingreso a la función pública, complementada con un nuevo mecanismo de contratos del Estado y a una eliminación progresiva del sistema de carrera de la función pública. Tal afirmación acerca de la “perforación” del sistema de carrera se vincula fuertemente a la definición política de que los ingresos a la Administración solo se hicieran a través de un nuevo sistema de contratos, provistos por concurso, con duración anual, renovables por no más de doce meses y rescindibles al cabo de cada periodo, por exclusiva decisión de las autoridades correspondientes; ampliando notoriamente la discrecionalidad de los jefes políticos para despedir, por medio de la no renovación de contratos.

A modo de cierre del análisis de esta etapa, puede evaluarse que el periodo de Gobierno del Dr. Batlle estuvo pautado por una marcada continuidad con las reformas de segunda generación de la segunda presidencia del Dr. Sanguinetti, en el sentido de haber transformado al Estado con el objetivo de que se concentrase en aquellas actividades que le son específicas (definición de objetivos, control y regulación), y trasladase hacia otros sectores aquellas actividades que no lo son, a través de la utilización sistemática de la financiación privada y de los contratos y concesiones a empresas privadas, para la realización y gestión de obras y servicios de interés públicos.

6. Avances y desafíos de la “madre de todas las reformas”: las presidencias de Vázquez (2005-2009) y Mujica (2010-2014)

Las iniciativas en materia de modernización del Estado por parte de los gobiernos del Frente Amplio fueron amplias, de diversa magnitud y alcance y fundamentalmente generadoras de resultados dispares.

Al enfocarnos en las estrategias de reforma administrativa, el gobierno del Dr. Tabaré Vázquez definió a la misma como “Transformación Democrática del Estado (TDE)”. La TDE constituyó una directiva del Presidente, quien encomendó a la OPP su instrumentación, proponiendo una transformación integral del Estado, tendiente a convertirlo “en una estructura participativa, al servicio del ciudadano, palanca del

desarrollo productivo y en escudo de los débiles” (OPP, 2007: 5; 2009). Se destaca especialmente la distancia que toma esta iniciativa respecto a reformas pasadas, tildadas de “neoliberales”, “anti-estatistas”, y “salpicadas de ineficiencias, clientelismo y burocratismo”, procurando por el contrario un Estado conductor, regulador, social y emprendedor; funcional a una agenda de crecimiento, distribución de la riqueza, modernización, democratización e inclusión social. Este proceso de transformación abarcaría las amplias dimensiones de descentralización y participación ciudadana y modernización de la gestión del Estado (OPP, 2007: 5).

El profuso abanico que compone la TDE involucró el diseño y puesta en marcha importantes políticas, como el Sistema Integrado de Remuneraciones y Ocupaciones (SIRO), el Sistema de Gestión Humana (SGH) -con la aplicación de un nuevo modelo, la profesionalización y capacitación-, cambios en la estructura del Estado y sus procesos, así como la reubicación de programas y áreas, y la creación de centros de atención al ciudadano (CACs) para descentralizar la atención en trámites de diferentes organismos públicos (Nuesch, 2014: 6-7; Sanguinetti, 2013: 16).

Por lo tanto, este proceso incluyó acciones profusas y diversas que abarcaron: reformas estructurales; la creación de nuevos organismos; la reubicación de organismos o unidades administrativas y otros procesos de reestructura, la creación de espacios de articulación y coordinación inter-institucional a nivel público y con la sociedad civil; reformas del Servicio Civil; procesos de mejora de gestión e implantación de sistemas de expediente electrónico e información; profundización e impulso a la descentralización y la participación ciudadana (Sanguinetti, 2013: 16). La búsqueda de una Administración Pública Moderna exigió que el gasto público fuese aprovechado de manera racional, mejorando los procesos administrativos, orientando la gestión al servicio de los ciudadanos, promoviendo la participación activa de los funcionarios en el logro de los objetivos estratégicos, así como la renovación generacional, y la aplicación de nuevas tecnologías (Idem.). Esta etapa se caracterizó además por el diseño de presupuestos por producto (*‘output budgeting’*) y la propuesta de elaboración de compromisos de gestión para algunas áreas del Estado (Ramos y Milanesi, 2016).

Al abordar de manera más detallada cada una de las dimensiones de la TDE, vale afirmar que los proyectos de acercamiento a la ciudadanía se manifestaron fundamentalmente en la creación de “ventanillas únicas” (en particular, para pequeñas localidades del interior del país), y a través de la simplificación e interconexión de trámites en distintas dependencias de gobierno; acompañados de fortalecimiento institucional, como la creación de nuevas agencias. Uno de los pilares de la TDE suponía el ingreso a la “Era Digital”, con los objetivos de alcanzar mayor transparencia y mejores servicios. Para ello, la creación de la Agencia de Gobierno Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), como entidad rectora y coordinadora de las compras y desarrollos del Estado en materia de incorporación de tecnologías de la información a la gestión pública, permitió importantes avances en procesos de desburocratización y acercamiento del Estado a la ciudadanía. También fue clave en su apoyo a programas de inclusión digital como el Plan Ceibal y el Plan Cardales;

en la creación de la intranet del Estado; en el desarrollo de infraestructura de gobierno electrónico que permitieran la interoperabilidad e integración de los sistemas de información; en la digitalización de trámites; en concretar la red de alta velocidad que conectase a todas las dependencias estatales; en efectivizar una plataforma de gobierno electrónico; en la concreción de la nueva versión del Portal del Estado Uruguayo; y en la generalización del Expediente Electrónico para todo el Estado. Con una visión más estructural, aparecen también en torno a esta línea de reforma la actualización del marco normativo legal de Leyes de Protección de Datos Personales y de Acceso a la Información Pública y los planes de desarrollo institucional, entre ellos la propia creación de la AGESIC, de las unidades reguladoras asociadas a las leyes mencionadas y la de un Centro de Respuesta a Incidentes Informáticos.

En lo que concierne específicamente al Programa de Acercamiento a la Ciudadanía (PAC), a partir de lo expresado en OPP (2007), se destaca el inicio de la antedicha creación de “Centros de Atención al Ciudadano”¹¹, así como la instalación de premios de calidad en la atención a la ciudadanía, para acercar servicios y trámites a la ciudadanía, especialmente a aquellas personas radicadas en pequeñas localidades. Para ello, el Programa ha apoyado a los Gobiernos Departamentales en sus capacidades de gestión, comprometiéndose a brindar un tratamiento de excelencia a los usuarios; ofreciendo capacitación continua y estímulos al sentido de responsabilidad de los funcionarios públicos, así como a la propia ciudadanía, a la que se le brindaron múltiples mecanismos de “voz” para hacer oír sus sugerencias. Esta orientación de política de apertura y transparencia implicó una inversión en recursos humanos y tecnológicos, en continuas reingenierías de procesos con el objetivo de simplificar trámites que resultan costosos, innecesarios, o excesivamente complejos. Algunos ejemplos de estos procesos son los proyectos de “nacido vivo”, “unificación de los registros” (civil, identificación civil, y dirección de registros), 0800 para consultas del MTSS, “guía de ganado”, “apertura de empresas”, “Uruguay fomenta”, mejora de servicios de salud mediante la solicitud por teléfono (0800 4444), de hora para consultas en la Red de Atención del Primer Nivel (RAP-ASSE) de Montevideo, entre otros. Por otra parte, se avanzó en el diseño y ejecución del Proyecto de Modernización de la Atención al Ciudadano, en sus componentes de “Guía de usuario en el Portal del Estado” –con todos los trámites del Estado y sus detalles- y de “Menos Pasos”, para la desburocratización, simplificación e informatización de trámites.

En el campo de las reestructuras organizativas, las acciones han sido muy vastas. Desde OPP (2007: 7), se destaca la reubicación de algunos organismos, como el Programa Integral de Asentamientos Irregulares –PIAI– pasando de la OPP al MVOTMA, o ANTEL, transferida del MDN al MIEM. Se trabajó a su vez en la creación, rediseño, fortalecimiento, desconcentración o descentralización administrativa de organismos como la Dirección Nacional de Aduanas (DNA), la Dirección General Impositiva (DGI), la Unidad de Administración y Gestión de la Deuda Pública, la Unidad de Apoyo al Sector Privado, la Auditoría Interna de la Nación (AIN), la Administración de los Servicios de Salud del

¹¹ En la actualidad, 126 Puntos de Atención Ciudadana abiertos en todo el país, que facilitan el acceso de los ciudadanos a la información y servicios del Estado. Ver: <http://atencionciudadana.gub.uy/>

Estado (ASSE), el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU), el Instituto Nacional de las Mujeres, la Inspección de Trabajo, el Instituto Nacional del Empleo, la Unidad Reguladora de los Servicios de Energía y Comunicaciones (URSEC), y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE). La estrategia de desconcentración y descentralización incluyó por su parte, entre otros, los Centros MEC, la descentralización del MGAP, a través de la creación del Consejo Agropecuario Nacional y los Consejos Agropecuarios Departamentales; los Centros Públicos de Empleo del MTSS; las direcciones departamentales, los consejos de salud y los coordinadores de la RAP del MSP; la creación del Sistema de Turismo Social, sustentado en centros de referencia local y regional; la transferencia y evolución gradual de la administración de Plazas de Deportes hacia modelos de gestión local, en el MTD; los Consejos Sociales Departamentales del MIDES y las Mesas Interinstitucionales del Gabinete Social, y las Comisiones departamentales de Lucha contra la Violencia doméstica.

Otro de los principios de la TDE propondría un “Estado inteligente”, dotado de coordinación transversal y capacidad de diseño de políticas proactivas. Este objetivo de coordinación entre los organismos públicos fue sustanciado con la creación de Gabinetes Ministeriales (Gabinete Social, Gabinete de la Innovación, Gabinete Productivo, Gabinete para la Seguridad Ciudadana) y Ministerios y Oficinas encargados de la coordinación transversal (OPP, MEF, MIDES, ONSC); decisivos para dar coherencia a la formulación e implementación de la TDE. En esta línea de transversalización y articulación de los esfuerzos para superar el Estado “chacrista”, la creación de los gabinetes temáticos mencionados, de agencias, institutos y sistemas, ha jugado un rol clave. Cabe mencionar también la creación de la Agencia Nacional de la Investigación e Innovación (ANII), de la propia AGESIC, los Institutos de las Mujeres - con la creación del Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género-, de Empleo y Formación Profesional, de DDHH, de Cooperación Internacional (IUCI) y otros; de la Dirección Nacional de la Seguridad Social en el Ministerio de Trabajo, el Departamento de Inteligencia Comercial en el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Dirección Nacional de Agua y Saneamiento (DINASA), la Agencia Nacional de la Vivienda (ANV), y la Unidad Nacional de Seguridad Vial (UNASEV). Asimismo, se llevó a cabo la reactivación de la Unidad de Planificación e Inversiones en el MTOP, y la creación de la Dirección de Transporte Fluvial y Marítimo y de la Dirección de Transporte Aéreo en el mismo ministerio; la promoción de la Junta Nacional de Aeronáutica Civil y del Fideicomiso del boleto; se le dio impulso a las unidades de compras centrales (UCAMAE para medicamentos y UCAA para alimentos), así como del sistema de compras públicas¹² y de un Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

En cuanto a la descentralización y participación ciudadana como norte de la TDE, se destaca centralmente la creación del tercer nivel de gobierno; el fortalecimiento institucional del Congreso de Intendentes y Gobiernos departamentales, y más de cien proyectos de fortalecimiento y desarrollo en

¹² Ello incluyó el diagnóstico y elaboración de líneas de recomendaciones sobre procedimientos de compras, pliegos de licitación y sistema único de proveedores, la confección de normativa aplicable a las compras y contrataciones de la Administración Central, y el propio diseño y desarrollo del sistema de ofertas en línea.

conjunto con las intendencias, incluyendo el Programa “Proyectar”, dirigido a dejar capacidad instalada en las intendencias del interior del país.

En el caso del Servicio Civil, la TDE promovió como uno de sus pilares la “gestión humana de excelencia”, para la cual el gobierno del Dr. Vázquez impulsó una reforma del sistema de carrera en la administración central, cuyo principal impulso vino de parte de la ONSC, actuando principalmente la OPP como organismo de apoyo y consulta. Su objetivo era la revalorización del sistema de carrera bajo premisas de modernización, simplificación, homogeneización y mayor flexibilización (Narbondo et al, 2010), desde un pensamiento neoweberiano que buscaba reforzar el sistema de carrera, aportando componentes de flexibilidad e incorporando incentivos en el tope del sistema, a través de la creación de cargos de conducción que profesionalizasen a la “alta burocracia”. Los cambios promovidos implicaron el levantamiento de la prohibición de ingreso a la Administración Pública (después de 15 años), el ingreso democrático por concurso, la regularización de vínculos desvirtuados (Art. 7 Ley No. 17.930 – Comisiones Paritarias), la presupuestación de Contratos de Función Pública, la participación en la Negociación Colectiva, la nueva política de capacitación y la evaluación atada a compromisos de gestión (Sanguinetti, 2013: 16). Como se explicita en OPP (2007: 8), este importante esfuerzo realizado para ordenar y profesionalizar la administración, a fin de restablecer la carrera funcionarial y cumplir con el artículo 60 de la Constitución se ha traducido concretamente en disposiciones presupuestales o de rendición de cuentas y en distintos decretos orientados al restablecimiento de la carrera funcional. Así, se posibilitó la habilitación del ingreso democrático, la naturalización y posterior presupuestación de importantes ingresos producidos por otras vías en el pasado, mediante resolución de los Ministros respectivos (previo debate en las bipartitas) y por el grado más bajo del escalafón correspondiente. Junto a esto, se introdujo la norma que prevé el ingreso no sólo por concurso sino también en calidad de ingreso sujeto a evaluación durante un año y en régimen de contrato de función pública. Se suprimieron a su vez contratos a término al 2009, y se incorporaron a la carrera administrativa los funcionarios contratados que desempeñaban funciones permanentes. Por otra parte, simplificaron radicalmente los conceptos retributivos (u objetos del gasto), y el Sistema de Gestión Humana (SGH) promovió la instalación a nivel del Sector Público de un sistema informático integral para gestión de los recursos humanos, diseñado especialmente para la Administración uruguaya.

Otra dimensión de la TDE que se destaca fuertemente en lo realizado por OPP es la de evaluación de la gestión pública. En esa línea, se promovieron diversas acciones para el fortalecimiento de la evaluación como mecanismo de retroalimentación del proceso presupuestal; la realización de estados demostrativos de resultados y Planes Anuales de Gestión; y el fortalecimiento de la propia capacidad de evaluación de la Administración Central, a través de metodologías de planificación estratégica y de evaluación de resultados y propuestas para la evaluación de las capacidades institucionales y su fortalecimiento. Desde su creación en 2007, el Área de Gestión y Evaluación del Estado (AGEV) de la OPP ha tenido como misión fundamental proporcionar información pertinente, oportuna y permanente para la toma de

decisiones en materia de políticas públicas del Estado, asignación y calidad de gasto, y evaluación de políticas, a través de informes y publicaciones producidos como apoyo para los diversos organismos así como para la ciudadanía en general. Además de su producción permanente de información y análisis, AGEV impulsa la creación de las bases institucionales, materiales y técnicas para implantar la cultura de evaluación y gestión por resultados en el conjunto de la Administración Pública. Para ello, establece convenios e iniciativas conjuntas con los ministerios, organismos desconcentrados y diversas áreas del Estado, con el fin de avanzar en la mejora de los sistemas de registro, construcción de indicadores, sistemas de monitoreo y evaluación, y aplicación de éstos a la toma de decisiones y planificación estratégica del Estado. Asimismo, AGEV desarrolla, administra y alimenta algunos de los sistemas de información transversales del Estado uruguayo, y apoyándose en estas herramientas participa en los procesos de negociación y programación presupuestal. También le compete evaluar la definición, validación y evaluación en el logro de metas para algunos aspectos presupuestales específicos, contando con las herramientas de evaluación de intervenciones públicas, cuyo propósito entre otros es la realización de evaluaciones de diseño, implementación y desempeño (DID).

De ese modo, AGEV ha estado facultada para liderar los procesos de planificación estratégica y evaluación dentro del Estado, enfocándose sus principales reportes en una serie de temáticas de relevancia como ser: *sistemas de información*, que establece diagnósticos, evaluaciones y propuestas relativas a los sistemas de información estratégicos a nivel ministerial y central, la implantación de registros, indicadores y uso de información así como prácticas compartidas de evaluación para la toma de decisiones de corto, mediano y largo plazo; *calidad de atención a la ciudadanía*, que procura abatir los costos de transacción de la ciudadanía en su vinculación con los servicios públicos y las obligaciones establecidas por el Estado y aumentar correlativamente la inclusión y productividad de la sociedad; *recursos humanos y gestión pública*, que analiza la evolución y transformación de los recursos humanos del Estado y de las estructuras e instrumentos de gestión de dichos recursos; y *presupuesto, asignación y calidad del gasto*, que pretende incrementar la coherencia entre asignación de gasto y metas sustantivas, establecer mecanismos y prácticas de coordinación del gasto y su asignación, y dotar al ciclo presupuestal de una orientación basada en resultados.

Es posible afirmar que en evaluación de la gestión, el liderazgo de la OPP ha permitido avanzar en la construcción de vigorosas capacidades institucionales a nivel ministerial para la generación e implementación de políticas públicas, incluso apoyando distintas fases de procesos de reestructuras iniciados en ministerios y UE; para la producción de regulaciones, bienes y servicios con valor público; para la planificación estratégica, el gerenciamiento financiero, de recursos humanos y de comunicación institucional; y para la gestión del cambio, creando nuevas unidades e incorporando profesionales altamente capacitados a los diversos organismos.

Muestra de este liderazgo es la vigente construcción de sólidos sistemas de información en los Ministerios y en los organismos centrales del Estado, así como también Ministerios coordinadores de políticas. Estos sistemas de información, se expresan en cuadros de mandos integrales en los Ministerios, con indicadores de gestión rigurosos y útiles, construcción y uso de series estadísticas históricamente comparables, puesta al día de líneas de base estadísticas que arrojen información fundamental sobre el Estado de situación en determinados sectores de política pública. El gasto público destinado al armado de estas capacidades institucionales da herramientas a los jefes para medir la calidad y eficacia de sus políticas de gobierno, y al mismo tiempo, rendir cuentas públicas de su actuación.

A modo de síntesis de este apartado, puede afirmarse que los sustanciales procesos y productos desarrollados desde AGEV –o con su participación directa- en diversos incisos de la Administración Central, entre 2007 y 2009¹³ han girado en torno a dos líneas prioritarias de acción: el antedicho fortalecimiento de capacidades de la Administración Central para la planificación estratégica, la mejora de los procesos de asignación del gasto público y la evaluación de resultados, y la mejora de la calidad de la atención de la Administración Pública con un enfoque orientado al ciudadano.

El fortalecimiento de capacidades supone una fase de diagnóstico, una de desarrollo de soluciones prioritarias y una de implementación. Dada la heterogeneidad de las situaciones de partida detectadas en los diversos ministerios, la definición de objetivos generales y de una metodología de intervención claros permitió desarrollar estrategias *ad hoc*, ajustadas a las necesidades y demandas específicas de los organismos. En las fases de desarrollo e implementación efectiva de los sistemas de información, AGEV jugó roles diferentes: tomando en sus manos la responsabilidad de desarrollar los sistemas de información que en acuerdo con los ministerios se identificaban como prioritarios o jugando un rol de articulación con otros actores institucionales. La adquisición por parte de AGEV y la puesta en funcionamiento de Tableros de Control en once incisos es uno de los productos a destacar. En relación a los procesos y productos orientados al fortalecimiento institucional, en ocho ministerios se crearon en 2007 los cargos de alta conducción de las Unidades de Planificación Estratégica, Calidad y Gestión del Cambio y Mejora Continua; destinados al fortalecimiento de las Direcciones Generales de Secretaría. En algunos ministerios y UE específicas, AGEV también orientó procesos de reestructuras que se completaron total o parcialmente. En cuanto a las acciones de planificación para la asignación del gasto, AGEV ha apoyado a los ministerios en la definición

¹³ http://www.agev.opp.gub.uy/documentos/agev_procesos_en_ministerios.pdf

de sus lineamientos estratégicos, objetivos prioritarios e indicadores, así como en la elaboración de informes de gestión para las leyes de Rendición de Cuentas.

Por su parte, la línea de trabajo de mejoramiento de la calidad de la atención a la ciudadanía ha referido a los procesos y productos tendientes a apuntalar significativamente la atención dada desde la Administración Pública, a través de la mejora de los procesos administrativos, la simplificación de trámites y servicios que disminuya la duración de los mismos y el desarrollo de mecanismos de medición del desempeño en la atención al usuario, considerando la percepción ciudadana. Las acciones en torno a esta línea han buscado incorporar una cultura de calidad en los organismos públicos, mediante la aplicación del Modelo de Calidad desarrollado a tales efectos y la implementación de programas innovadores. La estrategia ha incluido los siguientes procesos y productos: *-Premio a la Calidad de Atención a la Ciudadanía*, como iniciativa de reconocimiento a las unidades de los organismos que se distinguen por la mejora de la gestión y de los servicios que brindan a los ciudadanos; *-Capacitación en temas vinculados a la calidad de gestión y atención*; *-Desarrollo de canales de acceso igualitarios a los servicios públicos*, presenciales, telefónicos o vía internet, con énfasis en mecanismos de uso e inclusión de las TICs; *-Guía de Trámites y Servicios*; *-El servicio 0800 – OIDO*, orientado a recibir las opiniones de los usuarios de los servicios públicos y derivarlas a los organismos correspondientes; *-Info-Trámites*, para brindar información en forma telefónica, así como para su realización en línea; *-Mejora de procesos de atención del primer nivel de salud de Montevideo*, incluyendo el otorgamiento de consultas médicas, la gestión de medicamentos, registros médicos, y la implementación de Oficina de Atención al Usuario; *-Simplificación de trámites y servicios*, desde la construcción de un Índice de Complejidad de Trámites de la Administración Central.

Otros procesos impulsados desde AGEV supusieron la cooperación interinstitucional entre el BPS y la DNIC mediante el cual el BPS verifica los datos de su base de datos institucional contra la base de datos de DNIC, y entre la DNIC y Dirección General de Asuntos Consulares y Vinculación para la emisión de los pasaportes tramitados en el exterior a través del sistema informático de la DNIC, y la inclusión a la plataforma de los certificados electrónicos del Sistema de Información Perinatal del MSP de historias clínicas para ser completadas en tiempo real durante el control del embarazo.

Por otra parte, destaca el componente de “Mejora de la planificación, monitoreo y evaluación institucional”, del Proyecto de Asistencia Técnica al Programa de Modernización Institucional (IBTAL) ejecutado por la OPP, para la mejora técnica del desempeño y la transparencia del sector público mediante: (a) el fortalecimiento del marco institucional para el monitoreo y la evaluación; y (b) el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de programas del gobierno central, centrados en respaldar una mejor definición y uso de indicadores; (desarrollar planes operativos anuales basados en una metodología del marco lógico; e implementar programas de mejoramiento operativo; (c) el diseño de instrumentos que procuren la inclusión de la sociedad civil en los procesos de monitoreo y evaluación; y (d) otras actividades dirigidas a mejorar el desempeño y la transparencia del sector

público.

En lo que respecta al gobierno del Presidente José Mujica (2010-2014), en términos de modernización administrativa se identifican cambios relevantes orientados a la gestión de los recursos humanos del Estado, destacándose la creación de una ventanilla única de concursos “Uruguay Concurso”, como fortalecimiento de los mecanismos de transparencia y de ingreso meritocrático al Estado. Tal como se describe en Ramos y Milanesi (2016), en este portal se realizan todas las publicaciones e inscripciones a llamados para cargos públicos de diferente forma contractual. De esta forma, se unificaron los criterios para elaboración de perfiles y los procedimientos y se le dio transparencia a la selección.

Por otra parte, es de relevancia para el periodo la puesta en funcionamiento de la Agencia de Compras y Contrataciones Estatales (ACCE) creada en 2008, y el avance en la reducción de los trámites mediante planes de gobierno electrónico. Como afirman estos actores, también se adelantaron durante el gobierno de Mujica reestructuraciones organizativas en Ministerios y Entes Públicos, pero bajo una lógica de reformas de “baja intensidad” y no asociadas a un plan global de reformas (Idem: 256).

Como se señala en Sanguinetti (2013: 21), estos procesos de reestructura tuvieron sus propias pautas específicas, a la vez que supusieron continuidad con el proceso iniciado en el período anterior, en la medida que buscaron viabilizar y permitir la profundización y desarrollo de políticas definidas por el plan de gobierno. Para ello, se creó en el periodo el “Grupo de Fortalecimiento Institucional del Estado” como organismo responsable de establecer los lineamientos políticos en materia de mejora de la gestión pública. Este grupo, con una definida conducción política, integrado por Secretaría y Pro-secretaría de la Presidencia, la ONSC y la OPP planteó acciones que contribuyeran a la mejora del diseño institucional, la carrera administrativa y los procesos de todos los organismos.

No obstante, las mayores novedades en términos de reforma pasaron por el plano de los cambios en el servicio civil, a partir de una concepción política de los funcionarios públicos como servidores de la ciudadanía y cercanos a la gente, en particular a los más pobres, desde una orientación al interés público, la gobernanza democrática y al involucramiento con la ciudadanía, que no se implementó de manera coherente o sistemática, sino asociada a impulsos de la impronta personal del Presidente (Ramos y Milanesi, 2016: 258). Las reformas de Mujica partieron de cierta desconfianza al funcionariado, que motivaba a reforzar controles jerárquicos y fortalecer la carrera administrativa, incrementando incluso el número de designaciones políticas, privilegiando la ‘political responsiveness’ frente a la burocrática (Idem: 257). En esta línea de cambios, se avanzó sustancialmente con importantes modificaciones introducidas por la Ley de Presupuesto Nacional N° 18719 para el período 2010-2014 en materia de función pública y servicio civil tuvieron que, como lo sistematiza Sanguinetti (2013: 19), incluyeron: (i) Reestructuras organizativas y de puestos de trabajo, (ii) impulso al Sistema de Gestión Humana (SGH), (iii) profundización con el Registro de Vínculos con el Estado, (iv) la posibilidad de cambiar funcionarios de escalafón en caso de necesidad del organismo, (v) la definición de funciones de alta prioridad y alta especialización que pasaron a ser de particular confianza, (vi) la supresión de funciones

de Alta Especialización y de Alta Prioridad vacantes, (vii) modificaciones en la reglamentación de licencias, (viii) ascensos por concursos de oposición y méritos, (ix) la reglamentación del ingreso a la Administración Pública, (x) la creación de nuevas formas contractuales, y (xi) la creación de la Red Uruguaya de Capacitación y Formación de Funcionarios del Estado. Más aun, como lo sostienen Ramos y Milanesi (2016: 256) el aspecto más importante de reforma durante este gobierno fue la aprobación del nuevo Estatuto del Funcionario Público, normativa que avanzó en la reclasificación de las relaciones contractuales con el Estado, en la redefinición de los derechos, obligaciones, condiciones laborales, el régimen de horas a trabajar y de sanciones aplicables. No obstante, como lo evalúan dichos autores, poca discusión circuló en tono a cuáles debían ser las características del nuevo servidor público, su rol en la modernización de la gestión pública, a la autonomía de la burocracia y la libertad de gestión. Por otra parte, el estatuto convalidó la lógica de un sistema de carrera sin posibilidad de ascensos entre distintos organismos del Estado ni creación de carreras transversales, e incluso desarticuló los cargos de conducción al tope de la carrera, no ofreciendo alternativas para los problemas de conducción en los niveles altos de la burocracia, ni para la generación de prácticas informales de compensación salarial o para las distorsiones provocadas por el ingreso a la función pública al amparo del derecho privado. Asimismo, los compromisos de gestión que se mantuvieron para algunas áreas estuvieron poco ligados a una gestión por desempeño y responsabilidad gerencial.

Para el segundo período de Vázquez (2015-2019), pareciera que la RDE se encuentra mucho más alejada del centro de la agenda en comparación con los dos períodos anteriores. Entre algunos aspectos que Ramos y Milanesi (2016) destacan está la intención de fortalecer la conducción desde el centro de gobierno referido a las empresas públicas, cuya planificación e inversión ha sido poco controlada desde el Poder Ejecutivo. En el mismo sentido, se intenta construir mayores capacidades de planificación y coordinación desde el centro con la creación de la Dirección de Planificación y el Sistema Nacional de Competitividad, ambas en la OPP. La discusión sobre reformas administrativas, parece haber pasado a un segundo plano, abonada por una situación fiscal más compleja. La “madre de todas las reformas” parece haber sido suplantada por intentos parciales en áreas claves del Estado o de las políticas, dejando atrás los macro-discursos reformistas (Idem: 259).

7. Reflexiones abiertas

Como se proyecta idealmente en Nuesch (2014: 24), los procesos de reforma administrativa son efectivos en la medida que diseñen y gestionen los factores instituciones, desde sólidos diagnósticos recogidos en un “libro blanco”, -tal como lo propusiera el programa de reforma administrativa de la CIDE-, que logren una coalición de apoyo, y que se desarrollen con liderazgo, desde una ubicación

institucional al más alto nivel de gobierno, priorizados por las autoridades, y sostenidos por equipos técnicos que promuevan acciones concretas a través del aparato burocrático.

No obstante, en los sucesivos periodos de gobierno relevados, se fueron sucediendo notorios déficit en el armado e implementación de las reformas administrativas, justamente asociados a las fallas en el proceso de construcción institucional que menciona Nuesch (2014), dadas las carencias en el necesario reforzamiento del núcleo central del aparato estatal, para garantizar la coordinación y regulación de la más compleja matriz de provisión de bienes y servicios que resultara de las transformaciones propuestas.

Si bien las reformas emprendidas, particularmente desde 2005 en adelante, fueron cambiando la estructura institucional y organizacional del Estado en áreas estratégicas, no han logrado un modelo de gestión pública coherente y sistemático, que modernice en su conjunto la matriz de gestión pública, evaluando que en muchas áreas las reformas han sido erráticas, con marchas y contramarchas, impidiendo una reconstrucción del Estado para la conducción de políticas basado en fuertes capacidades (Ramos y Milanese 2016).

Particularmente durante los gobiernos de 2005 a la fecha, la batería intensa de iniciativas para reformar la administración central apuntaban a una mejor calidad de las políticas públicas en relación a la toma de decisiones y al acercamiento del Estado a la ciudadanía, en una orientación alineada con las tendencias internacionales del ‘post New Public Management’ (Idem: 249). De allí, se ha buscado fortalecer al Gobierno, apuntalando la gestión por desempeño, la toma de decisiones basada en evidencia analítica y el foco en los ciudadanos, con una administración central más pequeña y robusta, con capacidad de diseño de políticas y un potente monitoreo y evaluación de las mismas (Idem: 250). No obstante, los mismos autores afirman que el sector público uruguayo ha adoptado un modelo de reforma administrativa de “neoweberianismo imperfecto”, con un discurso de dignificación del espacio público y fortalecimiento del Estado, que avanza en la evaluación basada en el desempeño, y en la flexibilización de las estructuras de carrera administrativa, pero sin lidiar efectivamente con los desafíos de fortalecer al Servicio Civil de carrera, procurando la excelencia de las competencias profesionales, o la concreción de una nueva cultura administrativa. Más aun, afirman los autores que los avances en materia de gestión por resultados y presupuesto no logran orientar la discusión estratégica y convertirse en insumos reales para la toma de decisiones. En términos de reformas administrativas transversales, orientadas a mejorar el desempeño del gobierno, se constatan “islas de eficiencia” que, desde una mirada global, resultaron reformas poco sistemáticas, incompletas y ad hoc (Idem: 253). En cuanto a la incorporación de herramientas de gestión pública, los avances no logran consolidarse como prácticas institucionalizadas en la administración pública y no proporcionan una estructura de incentivos clara para políticos ni burócratas. Es posible compartir con los autores que se avanzó mayormente en las etapas “fáciles” de las reformas: la creación de instituciones en nuevas áreas de política, aunque con escasos recursos políticos para modificar prácticas en las estructuras públicas tradicionales; y la

incorporación progresiva de sistemas de información; que no transformaron correlaciones de poder sustantivas en políticos ni en burócratas (Idem: 255).

En definitiva, puede compartirse el análisis de que la tónica de reforma administrativa de los últimos gobiernos no difiere sustancialmente de la verificada con anterioridad en el tiempo, puesto que no se formulan paradigmas claros, sino que se avanza con tácticas híbridas, en una hibridación que implica procesos espasmódicos, no sistemáticos y fragmentados, que no resuelven déficits estructurales ni incorporan de manera sistemática la evaluación de desempeño o la flexibilización del sistema de carrera (Idem: 259). Aquello que nace para fomentar procesos de innovación, pasa a ser en poco tiempo deglutido por las lógicas procedimentales y por las prácticas normativistas. Por último, en términos de la estructura organizativa, el pasaje a estructuras más flexibles del derecho privado, por fuera de la administración central, responde al pragmatismo de establecer estrategias de *'by-pass'* frente a las dificultades de gestionar bajo los marcos del derecho público (Idem: 260).

Por último, cabe compartir que las razones de estas debilidades en la estrategia de reformas, sea para implementar herramientas o encarar reformas más profundas, remiten a las escasas capacidades institucionales en algunos organismos públicos, y la carencia de una agenda propia de la burocracia. A nivel político, ello se relaciona en buena medida con la falta de consenso político para acordar una agenda de cambios en el partido de gobierno, y a la repartición de cargos por cuotas políticas entre fracciones políticas, que no contribuyen a avanzar en cambios coordinados.

Bibliografía

Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (1966) *Informe sobre Administración Pública*, Montevideo, Instituto Nacional del Libro, serie Reforma del Estado, Vol. II, 1989.

Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (1966) *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-1974*. Compendio en dos tomos preparado por el CECEA, FCE, Montevideo.

Garcé, Adolfo (2002) *Ideas y competencia política en Uruguay (1960-1973) Revisando el fracaso de la CIDE*. Montevideo: Trilce.

Hall, John (1954) *La Administración Pública en el Uruguay. Sugerencias para una reforma de la organización administrativa*. Montevideo, Instituto Nacional del Libro, serie Reforma del Estado, vol. I, 1989.

Narbond Pedro, Fuentes Guillermo y Rumeau Dominique (2010) “*La reforma de la administración central: marchas, contramarchas y bloqueo*”. En Narbond, P. y Mancebo, E. (comp.): *Reforma del estado y políticas públicas de la Administración Vázquez*, Montevideo: Fin de Siglo, 27-53.

Nuesch, Elizabeth (2014) *La política institucional de la reforma administrativa del Estado en Uruguay*. Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política ¿Qué ciencia política para qué democracia? Asociación Uruguaya de Ciencia Política. 7 – 10 de octubre de 2014. Montevideo.

Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2009) *Cinco Pilares de la Transformación Democrática del Estado y la Experiencia Realizada 2007-2009*. Montevideo.

OPP (2007). *Memoria 2007*. Montevideo

Oszlak, Oscar (1972) *Diagnóstico de la Administración Pública*. Instituto Nacional del Libro, serie Reforma del Estado, vol. III, 1989

Ramos, Conrado (2014) “*Apuntes acerca de la reforma del Estado*” en Harari, L., Alemany, C., Mazzeo, M. (Eds.): *Proyecto «Uruguay+25». Documentos de investigación*. Fundación ASTUR / Red MERCOSUR. Montevideo.

Ramos, Conrado (2003) “*La trayectoria del Estado uruguayo. Algunas virtudes, viejos vicios, nuevos ropajes y muchas incertidumbres*”. En Ramos, C. (Ed.) *La reconstrucción gerencial del Estado. Enfoque políticos sobre la “Nueva Gestión Pública”*. ICP-EBO. Montevideo.

Ramos, Conrado (1993) “*La racionalidad de la Administración Pública en el contexto de la Reforma del Estado*”, en Bodemer, K.: *La Reforma del Estado. Más allá de la Privatización*, FESUR-ICP, Montevideo.

Ramos Conrado y Milanesi Alejandro (2016) “*¿Un neoweberianismo imperfecto? Descifrando el modelo de gestión pública en el Uruguay durante los gobiernos del Frente Amplio*” en Blutman, G; Cao, H. (Eds.): *Estado y Administración Pública: Paradojas en América Latina*. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

Sanguinetti, María Noel (2013) “*La profesionalización de la función pública en Uruguay 2005-2013. Avances en la profesionalización del servicio civil en Uruguay. De la minimización a la resignificación*”

de los servidores públicos”. Trabajo presentado en XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 oct. - 1 nov. 2013