

INDICE

Pauta.....	Pág. 2
Pregunta 1.....	Pág. 3
Pregunta 2.....	Pág. 8
Bibliografía.....	Pág. 13

PAUTA

Escuela de Gobierno

Evaluación del Taller de Reforma del Estado.

Responder a las dos preguntas en una extensión de cinco páginas.

Máximo total: 10 páginas.

- 1) Basándose en las exposiciones del Taller y en las clases del curso de 2008, analizar las alternativas que se plantean para nuestro país acerca de la reforma del estado, centrándose en lo que toca a los modelos de gestión en la Administración Pública y en las Empresas Públicas.
- 2) Basándose en las exposiciones del Taller y en las clases del curso de 2008, exponer la noción de Estado de Bienestar y analizar la evolución que ha tenido en nuestro país, considerando especialmente las transformaciones experimentadas desde la transición democrática, en el período de reformas de los años 1990 y a partir del 2005.

Fecha límite de entrega de los trabajos: Lunes 28 de Septiembre – 17 hs.

PREGUNTA 1

El objetivo de los servicios públicos es contribuir al bienestar de los uruguayos. Para que el país se pueda desarrollar en todos sus ámbitos, es necesario que estos funcionen de manera eficiente y eficaz. Plantear una reforma de las políticas públicas en Uruguay no es fácil, ya que los ciudadanos están acostumbrados a que los servicios básicos son provistos por el Estado y por las empresas públicas a nivel de un Estado benefactor.

La reforma del Estado es un problema: técnico, económico, social, político, cultural, histórico y normativo y debe ser estudiado desde todos los puntos de vista, sino sería una reforma inconclusa. Para buscar la solución a los problemas se deben combinar todos los factores.

El cambio debe ser gradual, pero al mismo tiempo debe dar resultados a corto plazo, para así ganar el respeto de los usuarios y de la sociedad. Los resultados deben ser visibles sin importar si son a corto o a largo plazo. Los últimos sirven para ganar sustentabilidad.

Los servicios públicos han sido prestados por empresas públicas estatales, lo que se debe buscar es un punto medio entre una mayor liberalización y la intervención del Estado. Dado que los mercados de servicios públicos son esenciales a la hora de brindarle lo necesario a la sociedad, el Estado considera que debe regular y controlar esos servicios, ya sean públicos o privados, y esta situación muchas veces no es comprendida frente a la esperada mayor liberalización que deberían tener dichas empresas. Una mayor regulación no debería ser contradictoria a una mayor liberalización.

Desde el punto de vista económico las transformaciones deben apuntar a: una mejora continua de la cantidad y calidad de los servicios ofrecidos, promover descensos reales de las tarifas en beneficio de los consumidores, fijar las pautas distributivas sobre el acceso universal dejando en claro quienes son los que se benefician y quienes pagan y por último promover en todos sus aspectos la inversión de los sectores participantes y de la economía en general.

Para poder llevar a cabo los nuevos objetivos propuestos, el diseño institucional debe ser replanteado, buscando que su nuevo desarrollo promueva marcos competitivos y nuevas regulaciones adecuadas a la realidad. Se debería realizar: una separación clara entre el Estado proveedor de servicios y el Estado como regulador y promovedor de las actividades económicas;

igualdad de condiciones para las empresas privadas y las públicas; y el promover la competencia para que los usuarios puedan elegir libremente sin condicionamientos.

Este enfoque permite claramente distinguir entre “un Estado regulador y generador de marcos competitivos, del Estado como proveedor directo de servicios públicos”¹ Esto permite una imagen del Estado más transparente como compensador de las desigualdades existentes entre la población. La universalidad de los servicios en el Uruguay es algo histórico, y es considerado como el mecanismo para combatir la pobreza y la marginalidad.

En la reforma se busca desarrollar el ámbito de la competencia, apoyado de normas que aseguren el cumplimiento de los objetivos planteados anteriormente. La generación de competencias reguladas es importante para que exista la presencia de “empresas públicas fuertes y eficientes”.² Se estima que hoy se paga un sobreprecio en el área de las telecomunicaciones, el combustible y la energía eléctrica del 50% en comparación a si estuviésemos en condiciones de competencia (Ernesto Talvi). La competencia permitiría bajar ese sobreprecio, y lograr ahorros importantes para las actividades productivas, ya sean a nivel familiar o empresarial.

En las competencias se maximiza el excedente total y el bienestar social, en cambio en los monopolios hay pérdida del bienestar social y el reparto de los excedentes es a favor del productor, lo que perjudica al usuario. En la competencia un productor de servicios cuenta con incentivos importantes para invertir y ampliar el margen de ganancia. En Uruguay la mayoría de los servicios públicos se prestan en régimen de monopolios. No hay que perder de vista que a lo que no se debe llegar es al traspaso de un monopolio público por uno privado, lo que se debe generar es competencia.

Los órganos controladores deberán ser autónomos pero con responsabilidad política directa. Uno de los principios fundamentales es la transparencia que debe demostrar dicho órgano. La regulación debe hacerse igual entre las empresas públicas y privadas. Un sistema justo de regulación supone desaparición de prácticas abusivas, políticas recaudadoras, y políticas donde los beneficios del monopolio son apropiados por grupos de interés, ya sean políticos, sindicatos,

¹ Varios Autores; “Servicios públicos: aportes hacia una política de Estado”; Centro de Estudios Estratégicos 1815; Ediciones Trilce; 2001; Pág. 42

² Varios Autores; “Servicios públicos: aportes hacia una política de Estado”; Centro de Estudios estratégicos 1815; Ediciones Trilce; 2001; Pág. 32

contratistas, entre otros. Estos organismos independientes permiten separar la actividad de regulación de la de producción, impidiendo que una organización sea juez y parte. (Rosario Medero)

Las empresas públicas son muy relevantes para el sistema económico y político uruguayo. Un desarrollo de los servicios públicos permite a las empresas públicas mejorar su competencia y actuar en los mercados liberalizados y regulados, y eso le permitirá fortalecerse y verdaderamente estar al servicio de los usuarios. Si esto no se da, puede llevar a que las empresas públicas sean grandes estructuras que no estarán preparadas para los nuevos desafíos que pueden llegar a venir.

También se considera como una alternativa fuerte, no la privatización o la venta de las empresas públicas sino la asociación de éstas últimas con capitales privados para que pueda aumentar la inversión, importar nuevas tecnologías y ofrecer trabajo al país. De esta manera se buscan que estén preparadas para la competencia y que sean rentables, eliminando las pérdidas.

“Para las administraciones, la modernización no es cosa de máquinas, sino de medios humanos, de métodos y, más a fondo, de modos de razonamiento y de filosofía”³ La modernización en las administraciones son clave para el desarrollo, esto significa que se debe abandonar las costumbres y los principios estatistas tradicionales. Dado que la administración pública es tan importante para el crecimiento de un país, se debe abandonar todo aquello que no permita el desarrollo, ya que en los nuevos estados, los estados modernos, determinadas disfunciones pueden llevar a un caos.

Más allá de que los servicios públicos abarcan una reforma de la administración pública y de las empresas públicas, respecto a la primera Sergio Milnitsky⁴ considera que ésta esta muy relacionada al juego político y esto es lo que hace que la administración esté estancada y muchas veces no pueda avanzar. Considera que el tema de la inamovilidad de los funcionarios públicos aunque es importante, la eliminación no solucionaría el problema actual. Su mirada se basa en los directores de las empresas, en su opinión, la clave está en que éstos no puedan presentarse a

³ Crozier, Michel; “Estado modesto, Estado moderno: estrategia para el cambio”; Fondo de Cultura Económica/Economía Contemporánea; Segunda Edición; 1992; Méjico; Pág. 67

⁴ Varios Autores; “Servicios públicos: aportes hacia una política de Estado”; Centro de Estudios estratégicos 1815; Ediciones Trilce; 2001; Pág. 109

cargos políticos, lo que llevaría a reducir el “involucramiento directo en la utilización política de las empresas en períodos pre electorales”⁵. No solo deben estar menos politizados, sino que se necesitan directorios más ejecutivos y menos burocráticos. Las decisiones deben estar más descentralizadas y no pasar todas por el directorio, actualmente se resuelve tanto una inversión como la contratación de un peón. Cajarville expresa “el verdadero vicio radica en que estos órganos, que deberían limitarse a funciones de alta administración, a la adecuación de la gestión de esas Administraciones a la emanadas de los poderes competentes y al control de esa adecuación, concentren cotidianamente la administración burocrática; la verdadera solución debería consistir en desconcentrar esa administración burocrática en estructuras gerenciales muy capacitadas y muy fuertes, que ejecuten con estricto acatamiento las directivas recibidas del directorio, coherentes con las políticas diseñadas por el Poder Ejecutivo.” De todas maneras, es claro que hay que encaminarse a un Estado con menos volumen, pero lo más importante es que sea más fuerte en sus acciones, y quizás aunque desempeñe menos actividades, las que asuma las haga de modo ejemplar y de la mejor manera posible, que los resultados sean visibles y positivos.

Actualmente se puede considerar que la inamovilidad con la que cuenta los funcionarios de la administración pública, es injusta porque lo que se crea son “privilegios a favor del empleado público, haciendo del empleo una propiedad de la cual no puede despojarse sin una causa bastante grave como para dar mérito a un juicio. De esta manera las nulidades y las ineptitudes que sucesivamente se van injertando en la administración, continúan siempre en ella...”⁶ La Constitución permite la destitución de los funcionarios en caso de faltas no autorizadas, o en caso de no alcanzar la calificación debida por dos períodos, esto nos demuestra que las normas existen y que no son ellas las que llevan a la rigidez de la gestión. Lo que ocurre es que los directorios son débiles y como muchos están en búsqueda de cargos políticos, nadie quiere pagar el costo que esto supone. Dado esta cuestión, los funcionarios públicos tienen más posibilidad de que sigan siendo inamovibles de que pasen a funcionar como el sistema privado. Esto lleva a que se forme una burocracia cada vez más rígida, que lo único que logra es mantener en sus cargos a las personas, sin importar si su trabajo es suficiente para el objetivo de la administración.

⁵ Varios Autores; “Servicios públicos: aportes hacia una política de Estado”; Centro de Estudios estratégicos 1815; Ediciones Trilce; 2001; Pág. 109

⁶ Varela, José Pedro; “De nuestro estado actual y sus causas”; Primer tomo de “La legislación escolar”; 1876

Reforma del Estado

El funcionario público es indispensable para la gestión administrativa y para el buen funcionamiento de las empresas públicas. Se debe buscar el ingreso a la administración por medio de concursos, formación permanente obligatoria, un ingreso centralizado, y remuneraciones competitivas. “En algunos países europeos hay concursos centralizados para acceder a la función pública con escalas salariales comunes, diferenciadas en algunos casos por la especialización del organismo y a éste acceden los mejores concursantes” (Sayagués)

Como parte de la reforma se ha abierto la participación a empresas privadas en espacios reservados, en principio, solo para empresas públicas. En los últimos años también se ha visto un esfuerzo grande por desmonopolizar, aunque no siempre se ha podido y en algunos casos ha dado malos resultados.

Para que exista un claro desarrollo de las políticas públicas estas deben dejar de ser armas de las discusiones político partidarias y de las políticas macroeconómicas. Estas deben adaptarse totalmente al mercado y debe competir en ese ámbito.

Dicha reforma solo se podrá llevar a cabo si se dejan de lado algunos principios políticos que siempre aparecen como preocupación: la oposición que existe entre lo público y lo privado, la discusión sobre el rol del Estado y del mercado, la diferencia no clara entre competencia y regulación y la necesidad de mantener los monopolios por ser considerados como rentables. Un requisito para lograr esta meta es que debe existir un consenso político de todos los partidos, y debe cambiar la cultura política de la población.

No hay única respuesta a como solucionar los problemas de las empresas públicas y de la gestión de la administración, pero casi todas las alternativas no son excluyentes de las otras. Quizás la mejor solución sea estudiar la coyuntura que acompaña al país actualmente y cuales son los pasos que podemos seguir, para lograr que nuestras empresas sean eficientes y que el único beneficioso de todo sea el usuario o el ciudadano. El principal cambio del Estado es pasar de ser ejecutor a regulador.

PREGUNTA 2

Una primera definición de Estado de Bienestar fue dado por el autor Gosta Esping – Andersen: “el Estado de bienestar implica una responsabilidad estatal para asegurar unos mínimos básicos de protección social para sus ciudadanos”⁷ Considera que hay ciertos elementos que nos permiten distinguir un Estado de Bienestar de uno que no lo es. El primer elemento son las actividades del Estado que deben estar orientadas hacia la atención de las necesidades del bienestar social de los hogares. El segundo elemento es hacia quienes va dirigida la política, cuando una política es residual va dirigida hacia los marginales y los necesitados y cuando es considerada institucional es porque hay un compromiso en protección social universalizada. El tercer y último elemento se realiza midiendo los Estados de bienestar reales con los modelos abstractos.

Existen tres tipos de regímenes que se diferencian en las relaciones entre Estado, mercado y familia. El primero es el Estado de bienestar liberal que otorga beneficios a los más necesitados, dado que garantiza un mínimo de ingresos y da subsidios a planes privados de protección, estimula el mercado. El segundo, el Estado de Bienestar corporativista desplaza al mercado como proveedor del bienestar social. Da un paso importante a la conservación de la familia tradicional. El tercero, el Estado social demócrata, extiende los derechos a la clase media. Esta dirigida de igual manera al mercado y a la familia, se considera que esta última no se agota, pero se busca ayudarla con los costos que posee.

Dado que estas definiciones fueron creadas mirando el modelo europeo, es difícil incluir a nuestro país en una de las categorías. De todas maneras podemos decir que en Uruguay, en sus principios se puede considerar como un régimen corporativo porque generalmente las políticas no son universales, por ejemplo las cajas de jubilación, en donde los beneficios están centrados en sectores ocupacionales. Además, los beneficios están fuertemente familiarizados, en Uruguay la familia se beneficia socialmente a través de quien está ocupado. A partir de las nuevas reformas que se han dado, no se puede catalogar a Uruguay en un sistema corporativista completamente, sino que hay un traspaso hacia los modelos social demócratas, pero como he dicho anteriormente son modelos caducos que no permiten entender la lógica en su totalidad.

⁷ Esping Andersen, Gosta; “Los tres mundos del Estado de Bienestar”; Ediciones Alfons el magnánm; Pág.37, 38

Rolando Franco expresa la realidad latinoamericana y los últimos cambios que se han ido produciendo. En América Latina se ha ido creando un nuevo tipo de desarrollo, que se ha ido formando por los cambios que se han ido produciendo: la globalización, las nuevas tecnologías, y la importancia de la constante innovación. En esta nueva etapa se va tomando consideración de las limitaciones que existen a la hora de querer reproducir las políticas sociales, las cuales no tienen ni el diseño ni la implementación adecuada.

Plantea tres etapas por las que han ido pasando los países en América Latina: crecimiento hacia afuera, sustitución de importaciones y el modelo posterior al ajuste. Uruguay se encuentra en una transición entre el segundo modelo y el tercero.

En la etapa de sustitución de importaciones el Estado asumió distintos roles: regulador, interventor, planificador, empresario y “social” y cuyo fin era un desarrollo interno del mercado para paliar los problemas de poco desarrollo. En esta etapa se buscaba la protección del asalariado, que muchas veces respondía a la creciente organización sindical, que presionaba para pedir los beneficios. Lo que se logró en esta etapa fue la consolidación de una clase media, que era la que demandaba los productos producidos internamente por el país. Esto contribuyó a la desigual distribución de los ingresos.

En la etapa del modelo posterior al ajuste se buscaba sanar aquellos daños que había dado el modelo de sustitución de importaciones, ya sea a nivel económico, social y político. Se buscaba: “alcanzar y/o respetar los equilibrios macroeconómicos; reducir la tasa de inflación; retirar al Estado de ciertas áreas, en la que serían más eficientes los actores privados; aumentar las exportaciones (...); elevar la competitividad de los productos nacionales; modernizar el aparato público, (...) para que sea más eficaz en el logro de sus objetivos”⁸ En esta etapa es central el progreso tecnológico, la competitividad y la competencia internacional. La competencia con otros países obliga al Estado a esforzarse para crear y mantener nuevos segmentos de mercado.

Para caracterizarlo mejor podemos denominar al primer modelo como dominante y al segundo como emergente. Actualmente vamos camino al modelo emergente y lentamente estamos abandonando el dominante. En los últimos años, en Uruguay se han producido políticas sociales

⁸ Franco, Rolando; “Los paradigmas de la política social en América Latina”; CEPAL; 1996; Pág. 4

que se pueden ubicar claramente en el nuevo modelo, ejemplo: FONASA, asignaciones familiares, el Plan de emergencia, los CAIF, entre otros.

Actualmente las empresas privadas son actores de las políticas sociales, algo nunca pensado en la época de los 60. El Estado se preocupa por el bienestar de su sociedad y sabe que para ello es necesario el apoyo de empresas privadas. Anteriormente el Estado era el que financiaba, el que diseñaba, implementaba y controlaba, ese modelo no rige más, ahora hay pluralidad de subsectores: estatal, privado, filantrópico (ONG) e informal (familia).

El pasaje de un modelo a otro se produce por la aparición de una desocupación estructural en cifras muy importantes, que generaron un problema de identidad en las políticas sociales. Para el año 89, cuando se produce la caída del Muro de Berlín, hay más seguridad en los procesos de cambios. El Estado es más escéptico, dudoso hacia los grandes proyectos, donde dadas determinadas condiciones se dan tales resultados.

En una primera instancia la economía industrialista y estatal era con enfoque de oferta. Una economía donde al actor le preocupaba enfatizar su maximización en los factores de producción. El cambio tecnológico hace que explote la diversidad porque hace que se pase de la economía de escala a la economía de series cortas. Lo importante es quien me va a comprar el producto, es una economía de demanda.

La desocupación y segmentación del trabajo puso en cuestión la sociedad salarial. Resulta poco darle asignaciones al trabajador cuando hay pobres que no consiguen trabajo. En la segunda etapa las políticas tenían como destinatarios a la sociedad salarial, la idea que venía por detrás era que el salario y la industria permitían la integración, pero este paradigma cae cuando aparece la falta de trabajo. Se produce un cambio, y se pasa a la tercera etapa donde los desocupados también pasan a ser los destinatarios. La población objetivo no es la misma, primero era la clase media y los grupos organizados y ahora son los pobres.

Uruguay comenzó su proceso de reforma a mediados de los 80 y tuvo su fuerte en los 90. Se basó principalmente en la seguridad social y en la reforma educativa. Lo que si tuvo un gran impacto fue la política de vivienda que se desarrolló a partir de la creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). Lo principal de esta transformación es la orientación hacia los objetivos propuestos y el diseño institucional que

estaba acorde a la nueva visión que el Estado tenía de la sociedad. Esta política buscó el desarrollo de la economía nacional a partir de la participación en el PBI, “inserta como política del Estado benefactor en el marco productivo nacional”⁹ y como impacto buscó la ampliación de la solidaridad inclusiva, es decir, desmercantilizar el acceso a la vivienda y darle un carácter universal.

A partir de los años 80 las políticas sociales pierden muchas de ellas la idea de universalidad y aparece la focalización. En los 90 se efectuó focalización sobre grupos metas, y se trabajó con una amplia cooperación con distintas ONGs. Se fue reemplazando el viejo modelo estatal. Los campos donde se trabajó principalmente fueron: salud, educación, seguridad social y vivienda. Se introdujo un modelo orientado hacia el mercado.

En los últimos tres años Uruguay ha entrado con mayor fuerza al modelo emergente, se han implementado políticas orientadas al aumento de ingresos de los sectores más carenciados. En el 2004 se modificó el sistema de las Asignaciones Familiares extendiéndose a los hogares sin trabajadores formales, cuyo ingreso en todo concepto no superase el valor de tres bases de prestaciones contributivas. A partir del año 2005 hasta el 2007 se produjo en el Uruguay el Plan de Emergencia, que permitió la realización de transferencias a partir de un ingreso ciudadano, la política fue focalizada en los hogares sin ingresos o con ingresos muy bajos.

El mejor ejemplo del alejamiento del modelo dominante y del Estado corporativista es el FONASA y las nuevas asignaciones familiares. En el caso del FONASA se incorpora a los hijos de los trabajadores al sistema. La universalización de las políticas apunta directamente a la integración social, pero dado que las personas que reciben el programa universalista están previamente equipadas con diferentes recursos económicos y culturales, la realidad es que estos mismos programas tienden a introducir discriminaciones no queridas, pero reales.

El caso de las asignaciones familiares es bastante diferente, pasa de tener un carácter contributivo totalmente a focalizarse no solo en aquellas personas de bajos recursos económicos sino en los que no participan del trabajo formal. A partir de la ley 18.227 si podemos afirmar que hemos abandonado en su mayor parte el sistema de sustitución de importaciones y que nos

⁹ Magrí Díaz, Altair; “Una reforma “exitosa”: la política de vivienda en el Uruguay entre 1990 y 2000”; 2002; Montevideo, Uruguay

encontramos dentro del nuevo modelo. Lo que se exige para recibir las asignaciones familiares es que los beneficiarios, ya sean niños o adolescentes residan en el Uruguay e integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómico o que estén en atención de tiempo completo, ya sea en el INAU o similares. A diferencia de las etapas anteriores, donde el jefe de hogar debería percibir un ingreso y lo que se hacía era un complemento, en este caso para considerar que un hogar está en situación de vulnerabilidad se consideran: los ingresos, las condiciones habitacionales, el entorno, la composición del hogar, las características de sus integrantes y la situación sanitaria.

Esta etapa de las asignaciones es una extensión del Plan de Emergencia, el cual culminó en el Plan de equidad. Como lo dice el nombre, lo que se busca es igualar a la sociedad, intentar recomponer y hacer más justas las oportunidades. Este es un punto clave, a mi entender, de la tercera etapa, ya que nos ubicamos en una etapa de competitividad y de desarrollo tecnológico, por lo cual un país debe lograr que toda su población esté preparada o tenga ciertas posibilidades para poder desarrollarse luego como país y poder competir y ser parte de este mundo tan globalizado en el que nos encontramos.

Estas nuevas asignaciones, dado que piden ciertas prestaciones a cambio del ingreso (controles periódicos de madres embarazadas; controles periódicos de salud; cédula de identidad; escolaridad habitual y constante, entre otros) buscan que los más vulnerables tengan la misma igualdad de oportunidades de desarrollo que el resto de la sociedad. Se podría concluir que uno de los objetivos de dicha reforma es lograr una sociedad integradora.

“El Estado de bienestar debe seguir existiendo, pero debe cambiar su manera de cumplir los fines. El nuevo Estado de bienestar debe distinguir entre el rol de regulador, de proveedor de servicios y de compensar las desigualdades, buscando ser el garante de los intereses ciudadanos”¹⁰

¹⁰ Varios Autores; “Servicios públicos: aportes hacia una política de Estado”; Centro de Estudios Estratégicos 1815; Ediciones Trilce; 2001; Pág. 46

BIBLIOGRAFIA

- Varios Autores; “Servicios públicos: aportes hacia una política de Estado”; Centro de Estudios Estratégicos 1815; Ediciones Trilce; 2001
- Crozier, Michel; “Estado modesto, Estado moderno: estrategia para el cambio”; Fondo de Cultura Económica/Economía Contemporánea; Segunda Edición; 1992; México
- Esping Andersen, Gosta; “Los tres mundos del Estado de Bienestar”; Ediciones Alfons el magnánm
- Franco, Rolando; “Los paradigmas de la política social en América Latina”; CEPAL; 1996
- Varios autores; “Encrucijada 2009: Gobierno, actores y políticos en el Uruguay 2007 – 2008”; Instituto de Ciencia Política; Editorial Fin de Siglo; 2008; Uruguay
- Magrí Díaz, Altair; “Una reforma “exitosa”: la política de vivienda en el Uruguay entre 1990 y 2000”; 2002; Montevideo, Uruguay