

**ESCUELA DE GOBIERNO 2008 - 2009**

**EVALUACION DEL TALLER DE REFORMA DEL ESTADO**

*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.*

## **EL ESTADO KEYNESIANO DE BIENESTAR, CONCEPTO**

El llamado “Estado de Bienestar”, o comúnmente citado como “Estado Keynesiano de Bienestar” postula básicamente que el Estado debe intervenir activamente en la economía y la sociedad, con vistas a complementar el funcionamiento del mercado, garantizando un mínimo de bienestar básico a toda la sociedad. (LAGROTTA, 2009). La teoría se debe al economista John M. Keynes, quién analizando la situación generada en la economía, durante el transcurso de la Gran Depresión iniciada en el año 1929 en los EE.UU. sostuvo, en oposición a la teoría económica clásica, que enseña que los niveles de fluctuación del empleo y las tasas de interés se corrigen solas con el tiempo, que el ahorro individual y la reducción del consumo resultaban insuficientes para corregir recesiones importantes.

Desde su punto de vista el incremento del capital se produciría por incremento de la demanda, dependiendo ésta de un índice del empleo permanente y alto para lo cual las inversiones privadas no eran suficientes. Entonces, consideró que el gobierno debía intervenir para asegurar el equilibrio económico. No obstante ser un defensor de la economía de mercado, consideraba imprescindible una socialización extensa de la inversión, a través de inversiones gubernamentales directas.

Sin dejar de lado el modelo liberal, el Estado Keynesiano debe gestionar aquello que el mercado no provee: crédito, empleo e insumos estratégicos, en una intervención decidida, que a grandes rasgos definen un modelo, que incluye según diversos autores – pero no se limita a - y dependiendo del lugar de aplicación: En cuanto a las llamadas empresas públicas, el Estado se convierte en empresario en aquellos sectores indispensables para la economía donde el capital privado no puede o no quiere invertir; En cuanto a regulación económica, el Estado dicta normas obligatorias sobre ciertos aspectos de la actividad con vistas a favorecer su desarrollo; Los impuestos, de carácter progresivo, cobrando impuestos mayores a aquellos que tienen mayor riqueza; En cuanto al crédito, el Estado adquiere un rol predominante, mediante la centralización estatal del crédito, en la asignación de crédito a empresas privadas orientándolo a aquellas de mayor interés general; El tipo de cambio, así como la cantidad de dinero circulante es manejado por el Estado, sin importar que esto genere eventualmente inflación; En cuanto a políticas sociales, el Estado desarrolla redes amplias de planes de ayuda en beneficio de las clases más pobres; En cuanto a derechos laborales, se implementan un conjunto e nuevos derechos a favor de los trabajadores que llevan a aumentar los salarios junto con el nivel de empleo; El estado fomenta medidas proteccionistas, de fomento a las industrias locales, mediante la limitación del ingreso de productos importados.

En fin, mediante estas y otras intervenciones, el estado que podemos llamar “bienestarista”, establece – sin salir del modelo de producción capitalista – mecanismos de redistribución, que mientras benefician por una parte a los sectores más ricos, incrementan el bienestar de los sectores más pobres. Esto requiere desde el punto de vista político y social delicados balances, cuando no alianzas, entre las clases capitalistas locales y las clases obreras, mediadas por sindicatos y partidos políticos.

Nos dice Narbono, que son razón de ser y función del Estado Democrático de Derecho, específicamente: El respeto y protección de los derechos de ciudadanía, formalmente reconocidos por ley; Realizar o garantizar la realización de los objetivos públicos; y el logro de la eficiencia social o sistémica para el conjunto de la economía y la sociedad del Estado-Nación. Estas son comunes tanto al Estado Liberal Democrático como al Estado Keynesiano de Bienestar. “La diferencia entre ambos estriba en los ámbitos de acción y responsabilidad del Estado en función de estos valores” (NARBONDO, 2002).

Mientras que el Estado liberal se limita a actuar en función de esos objetivos en terreno de los derechos de ciudadanía civil y política, el Estado Keynesiano de Bienestar amplía sus funciones al terreno de la ciudadanía social y a la intervención directa en la economía. “El Estado no se limita a, pero por supuesto no abandona, la protección en el terreno de los derechos civiles y políticos sino que asume también la responsabilidad de proporcionar seguridad en el acceso a los bienes y servicios correspondientes a los derechos sociales” (NARBONDO, 2002).

### **ESTADO DE BIENESTAR EN AMERICA LATINA Y URUGUAY**

El concepto de Bienestar, en América Latina ha sido recurrentemente interpelado por su ausencia o su insuficiencia. “Dos conceptos lo han traído recurrentemente al estado público: La pobreza (implícitamente) entendida como un estadio inferior del bienestar, y la inequidad (explícitamente) entendida como la inadecuada distribución de insumos y capacidades socialmente deseables” (MARTINEZ FRANZONI, 2005). En los años cincuenta y sesenta el bienestar, nos dice Juliana Martínez, fue abordado en su dimensión económica, en tiempos de procesos rápidos de urbanización e industrialización que cambiaron drásticamente la vida de miles de latinoamericanos. En los años setenta gana centralidad la comprensión del bienestar como satisfacción de necesidades básicas tales como educación, salud y vivienda.

En los años ochenta en el contexto de la crisis económica se produjo una vuelta al énfasis económico, con un ajuste estructural que cuestiona la intervención estatal dirigida a toda la población requiriendo en su lugar los servicios y transferencias monetarias dirigidas a la población de escasos recursos, con políticas más focalizadas.

Una nueva generación de reformas surge en los años noventa, con el énfasis en la creación de capacidades necesarias para el aparato productivo. Las llamadas “capacidades básicas de funcionamiento” del Nobel de economía Amartya Sen. Esto se tradujo – apoyo del Banco Mundial mediante – en políticas públicas orientadas a la creación de capital humano, en particular capacidades básicas en educación y salud a los segmentos que no se encuentran en condiciones de adquirir esos servicios en el mercado (MARTINEZ FRANZONI, 2005).

Vemos entonces que el agotamiento en el mundo y en la región en particular del modelo de desarrollo de corte proteccionista introdujo una serie de críticas y debates en torno al rendimiento que éste tuvo en las áreas en las que intervino. Nos dicen Midaglia y Roberts, que en el continente latinoamericano se confundieron los parámetros de discusión sobre este tópico, ya que la necesidad imperiosa de instrumentar la reforma socioeconómica en pos de superar la

crisis de los años 80 se respaldó en argumentos descalificativos del papel desempeñado por el Estado en la conducción económica y social (MIDAGLIA & ROBERTS, 1997).

La historia de Uruguay es la historia de sus partidos. No obstante debemos poner un especial énfasis sobre el papel esencial y unificador que tuvo desde los procesos fundacionales la centralidad del Estado. El estado adquiere una posición fortalecida a partir de la paulatina integración, apoyada en la coparticipación – no siempre pacífica- con reglas cada vez más claras y de relativa pluralidad (LANZARO, 2004). La centralidad del Estado en la provisión de bienes sociales limitó tanto la presencia de instituciones de protección privada y/o filantrópica, como el diseño de intervenciones focalizadas dirigidas a grupos específicos de población. (MIDAGLIA, 2000)

La consolidación de ese estado germinal se producirá a partir del período denominado del primer batllismo, donde la expansión de lo público irá conformando lo que han llamado “Estado ampliado”. Prevalece, mediante estructuras acumulativas una afirmación de lo estatal. Sucesivos cambios constitucionales a partir de la constitución del 17 – a lo que se suman algunas leyes, como la que crea el Frigorífico Nacional en el 28 y ANCAP en el 31- fueron delineando la centralidad y casi omnipresencia de ese estado que llega a la reforma de 1934 a sentar las bases de lo que se denomina por Lanzaro el “Estado social”. La aparición de nuevas figuras, estatales y públicas no estatales conforman una idea de tres círculos del espacio público, con diferente intensidad y densidad de la centralización que han caracterizado el Estado Uruguayo. *Un primer núcleo “duro”,* espacio donde han competido y compiten la rama ejecutiva y legislativa – con un menor peso de la judicial-.

Aquí se produce el juego de pesos y contrapesos, que diferentes alternativas de régimen de gobierno permiten a los partidos ejercer todo el peso de su representación. Aquí se legisla, se controla, se establecen las políticas básicas. También se media y se negocia en alternativas de gobierno y cogobierno. También es la arena de los órganos de contralor, Tribunal de Cuentas, Tribunal de lo Contencioso y Corte Electoral. En *un segundo círculo* se integran los organismos de la administración descentralizada y los entes autónomos. Por un lado aquellas dependencias ministeriales o dependientes de los ministerios, de fuerte articulación del gobierno central y por otro aquellas con mayor grado de autonomía expresamente regulados por normas constitucionales entre las que se encuentran, los bancos estatales, la Universidad, parte de la seguridad social, entre otras. Aquí la coparticipación ha dado buenos frutos en tanto esos componentes han estado mayoritariamente bajo el control de especialistas y han sufrido un estancamiento cuando el paso de los años los ha llevado a ser centros de decisión eventualmente plagados de vicios, clientelismo e ineficiencia. *Los círculos se completan con un área más alejada,* en un continuo centro- periferia, aquí encontramos “...un conjunto variado de “personas públicas no estatales”, incluyendo algunas entidades privadas de interés público”. Aquí se podía ubicar el Frigorífico Nacional, los Consejos de Salarios, las cajas para estatales, y algunas otras instancias de regulación en campos especializados. Aquí coparticipan en los procesos de toma de decisión la autoridad estatal y diversas formas de intereses corporativos, en los que han primado los sectores empresariales y los sindicatos en diferentes períodos históricos.

El modelo alcanzado entre los procesos originales y el primer batllismo, desaparece por varias razones. Una suerte de falta de innovación, energía y productividad encierra a los partidos en procesos desgastantes donde la coparticipación opera en clave de bloqueo. “Ni siquiera el reformismo de Luis Batlle (1947-1951) escaparía a la misma tónica de debilidad programática: aunque durante su gestión se emprendieron una serie de iniciativas de reforma económica y social que terminaron de dibujar la silueta de nuestro Estado de Bienestar” (GARCE, 2000).

La pérdida de confianza popular y la necesidad de un modelo alternativo, parece ser propicia para cambios, más que necesarios, imprescindibles. Se comienza a imponer en los años sesenta, una corriente desarrollista inspirada por la CEPAL que forma parte del ciclo reformista que buscará el modelo alternativo y los cambios políticos necesarios. Entre las medidas tomadas por entonces destaca una: la creación de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), de 1960. El plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-1974, es elaborado bajo la dirección de Enrique Iglesias entre 1964 y 1965. “...crítica severa del neobatllismo (dirigismo paternalista); contundente demostración de la necesidad de cambios radicales (económicos: planificación; políticos: centralización del poder; culturales: contra el fatalismo y el conservadurismo; sociales: contra la conflictividad, a favor de un gran pacto nacional); profunda reforma graduada, planificada, racionalizadora y liberalizadora. La CIDE es básicamente la racionalización del dirigismo, pero no es solo eso; es también la planificación de una moderada pero imperiosa liberalización de las estructuras económicas.”(GARCE, 2000).

Finalizada la transición democrática, el Uruguay comienza lo que se ha dado en llamar la “Segunda Transición”, la que forma parte de un cambio de características globales, que nuestro país procesa a su manera y en sus tiempos “a la uruguaya”. En un ciclo caracterizado por la fortaleza del impulso liberal, esas tendencias repercutirán en lo que respecta a la política y el Estado.

### **LAS REFORMAS DE LOS 90 Y A PARTIR DE 2005**

A pesar de la moderación de los cambios, característicos de nuestra sociedad amortiguadora, en las diferentes áreas de políticas sociales se han procesado una gama de cambios de distinto alcance, que conforma un sistema híbrido donde conviven servicios semi-privatizados con otros en los que se acentúa la intervención estatal (MIDAGLIA & ANTIA, 2007). Nos dicen las autoras, que las clasificaciones internacionales y regionales ubican al nuestro como un régimen de bienestar intermedio, entre aquellos de tipo estatal en el que la mayoría de la población se encuentra protegida a través del mercado y/o la intervención pública, característico de los países desarrollados y los de seguridad informal, típicos de América Latina, en donde la generación de bienestar se apoya en las redes sociales y familiares.

A partir de la década del 90, se produjeron un conjunto de reformas sociales, como respuesta a nuevas problemáticas sociales, de carácter no uniforme y del tipo que podríamos llamar moderadas e incrementales. Podemos destacar en apretada síntesis:

La breve vida de los Consejos de Salarios, en un proceso de desregulación laboral tendiente a sustituir los mecanismos vigentes, orientándose a la recalificación de la fuerza de trabajo desempleada. La ley 16.713 de 1995 reformuló el sistema clásico de seguridad social, sustituyéndolo por uno de naturaleza mixta, que incluye además del sistema de reparto inter generacional del BPS, la capitalización individual a través de las AFAPs. La reforma educativa que, a partir de 1995, efectúa múltiples cambios en la curricula y la carga horaria, con la introducción de programas focales para contextos socioeconómicos críticos. Las revisiones al sistema de salud, sistemáticamente bloqueadas por intereses políticos y corporativos no impidieron que se produjera un aumento del gasto en el sector, que no obstante no se traduce en mejoras de funcionamiento. Por otra parte se reformularon o inauguraron un conjunto de programas y proyectos diseñados para abordar problemáticas asociadas a la vulnerabilidad de ciertos grupos etarios – niños y jóvenes – fundamentalmente mediante asociaciones civiles o sin fines de lucro (MIDAGLIA & ANTIA, 2007).

Por su parte el gobierno de izquierda, que asume a partir de 2005, inicia la gestión en un contexto de reactivación económica post – crisis, enfocándose en tres orientaciones políticas: Una de corte restaurador, otra de tipo innovador y por último se constata un manejo cauteloso en torno a una serie de prestaciones reformadas.

Podemos sintetizar: La reinstalación de los Consejos de Salarios, que activan mecanismos de negociación colectiva para dirimir conflictos distributivos entre el capital y el trabajo. Las problemáticas vinculadas a la pobreza y vulnerabilidad, atendidas mediante dos programas específicos, como son el PANES y el Plan de Equidad y la creación del Ministerio de Desarrollo Social encargado de dichos programas. En el ámbito de la Seguridad Social, se producen llamados al debate, sin que se encaren modificaciones al sistema mixto en vigencia desde los 90's. En la educación pública se producen intensos debates, muchas veces obstaculizados por intereses corporativos, del que emerge una ley de educación con la que nadie parece encontrarse satisfecho. Tiene una gran relevancia – aún a nivel internacional – el llamado Plan Ceibal, innovador en cuanto a la introducción de elementos tecnológicos en forma masiva. No obstante los resultados reales en la mejora de la educación se podrán medir en el mediano plazo. Otra de las áreas donde se producen modificaciones importantes, es en la reforma de la salud, que crea el llamado Sistema Nacional Integrado de Salud, con el objetivo de universalizar el acceso a los servicios.

Por último la modificación estructural de mayor envergadura, seguramente sea la reforma tributaria, que sin ser una medida estrictamente social, tiene un gran peso en la distribución y redistribución de la riqueza, mediante la creación del Impuesto a la renta de las Personas Físicas (IRPF).

Coincidimos con Midaglia y Antía, en que el impacto de las reformas impulsadas aún no es posible de ser establecido con precisión, pero sin duda sugieren una mejora en la redistribución y el bienestar.

## BIBLIOGRAFIA

GARCE, Adolfo. “*La Partitura, la orquesta, el director y algo más*” En Lanzaro, Jorge., “*La segunda Transición en el Uruguay*”. FCU, Montevideo. 2000.

LAGROTTA, Federico. “*Características del estado de Bienestar*”. En <http://federicolagrotta.blogspot.com/2009/05/las-caracteristicas-del-estado.html>

LANZARO, Jorge. “*Fundamentos de la Democracia Pluralista y Estructura Política del Estado en Uruguay*”. En la Revista Uruguaya de Ciencia Política ICP 14/2004

MARTINEZ FRANZONI, Juliana. “*Regímenes de Bienestar en América Latina. Consideraciones generales e itinerarios regionales*”. En Revista Centroamericana de Ciencias Sociales Nº 2 Volumen II, Diciembre 2005

MIDAGLIA, Carmen y ROBERT, Pedro. “*Uruguay: Un caso de estrategias mixtas de protección para sectores vulnerables*”. En: Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. 1997.

MIDAGLIA, Carmen y ANTIA, Florencia “*La Izquierda en el gobierno: ¿Cambio o continuismo en las políticas de bienestar social?* En: Revista Uruguaya de Ciencia Política ICP 16/2007

NARBONDO, Pedro. “*Contradicciones entre el Estado Keynesiano de Bienestar y la Nueva Gestión Pública: Eficiencia sistémica versus eficiencia privada en los servicios público, universalización de los derechos sociales versus regulaciones pro mercado en los servicios públicos*”. (2002)

**ESCUELA DE GOBIERNO 2008 - 2009**  
**EVALUACION DEL TALLER DE REFORMA DEL ESTADO**

*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.*



## EL ESTADO Y LOS MODELOS DE GESTION

Analizar las alternativas para la reforma del Estado requiere, al menos una apretada conceptualización de que cosa es el Estado. La mayoría de las definiciones de Estado contienen dos niveles de análisis, el funcional y el institucional. O sea que podemos definirlo refiriendo a *lo que parece*, institucionalmente, o a *lo que hace*, sus funciones. La visión predominante – si bien mixta, predominantemente institucional – es la propuesta por Weber en la que el Estado contiene cuatro elementos principales: (MANN, 1988). Un conjunto diferenciado de instituciones y personal; centralización en el sentido de que las relaciones emanan del centro a la superficie; un área demarcada territorialmente; y un monopolio de dominación coactiva autoritaria.

Ahora bien, ese Estado tiene un “poder estatal”, que contiene dos sentidos diferentes. El que podemos llamar poder despótico de las élites estatales, considerado como aquellas acciones que la élite puede emprender sin negociación rutinaria, institucional con grupos de la sociedad civil. Y, por otra parte lo que podemos llamar poder infraestructural, o sea la capacidad del Estado para penetrar realmente la sociedad civil, y poner en ejecución logísticamente las decisiones políticas por todo el país. Esta denota el poder del Estado de penetrar y coordinar centralmente las actividades de la sociedad civil a través de su propia infraestructura (MANN, 1988).

Las transformaciones que se han producido en las últimas décadas del siglo XX, en el rol del aparato estatal, en el rol del mercado y en el del llamado “tercer sector”, generan un desafío para la reconstrucción de la capacidad de conducción en función de los intereses y necesidades del conjunto de la sociedad (RAMOS & NARBONDO, 2001).

Diferentes respuestas se han ensayado, con resultados diversos en diferentes regiones. En general se consideran tres formas ideales típicas: La burocrática- jerárquica, la de mercado y la de redes. La primera de éstas ha ido perdiendo el predominio monopólico en la conducción y en la realización de las funciones y servicios públicos en beneficio de las otras dos. “Esto plantea la pregunta de cómo se han de articular las tres formas de conducción, y más específicamente la de que rol y que capacidades ha de mantener y desarrollar en núcleo central estatal” (RAMOS & NARBONDO, 2001).

El modelo de conducción de tipo jerárquico ha sido característico del modelo de Estado weberiano, y este es puesto en un fuerte cuestionamiento con el fracaso del llamado estado de bienestar. Se abre una discusión sobre la pérdida de capacidad del Estado en su función de llevar adecuadamente la cosa pública y en particular de la pérdida de su monopolio para la función de gobierno. Diversos autores han encontrado – con algunas líneas centrales comunes de pensamiento -, diferentes caminos para explicar esta crisis y los movimientos y cambios resultantes.

Para unos el fracaso de las políticas de reforma que se adoptan inmediatamente después de la segunda guerra y durante el período de reconstrucción de la posguerra, llevan a que se estudie – fundamentalmente en Europa occidental- los caminos para que

el Estado intervencionista y de control jerárquico weberiano, de paso a nuevas formas de conducción. Las alternativas que se consideran son dos, en primer lugar, por la vía de la desregulación y la privatización. Esto da lugar a un Estado funcionando bajo los principios de mercado, que se transformaría en el impulso motor del neoliberalismo político, notable en la Inglaterra del período Thatcher, y que tomaría mayor fuerza con el desplome del llamado socialismo real, en la Europa de fines de los 80's. Una segunda alternativa que consideran, es lo que se denomina la "Gobernanza Moderna", en la que se produce la cooperación entre el Estado y los actores privados corporativos, así como la participación de las organizaciones privadas en la elaboración de las políticas públicas (MAYNTZ, 2001).

Otros consideran que el período neoliberal de los 80's, con su idea del "estado mínimo", ha dado paso a una reconstrucción, que promoviendo el ajuste fiscal, la apertura comercial y el redimensionamiento de la capacidad productiva del Estado; puede adoptar dos formas. Una de ellas concentrada en la flexibilización del mercado de trabajo, puede ser catalogada como conservadora, pero que en el caso de incluir la profundización del régimen democrático y la ampliación del espacio público no estatal será una reconstrucción de signo progresista (PEREIRA & CUNILL, 1988).

Finalmente, autores uruguayos, nos hablan de una devolución de funciones públicas, -desde el estado conducido bajo una modalidad jerárquica- hacia el mercado y "las redes", como parte de una tendencia de reforma administrativa que se orienta a nuevas modalidades de gerenciamiento. Mercado y redes, como dos modalidades que han tenido, bajo el impulso de las nuevas doctrinas de administración pública, su momento de auge. La primera durante los 80's en que la devolución de funciones hacia el mercado toma impulso, no solamente mediante la ampliación del espacio privado, "sino introduciendo su lógica en el espacio público". A partir de los 90's, junto con la disminución de este impulso, en el marco de una generalizada tendencia a la reforma y reconstrucción de un nuevo tipo de estatalidad, se combina con las modalidades anteriores - y ocupando sus propios espacios - la "*lógica de redes en las políticas públicas*" (RAMOS & NARBONDO, 2001).

La colaboración y la interacción entre Estado y sociedad civil se producen, en este tipo de redes, mediante un proceso de negociación que permite una elaboración y una implementación posterior con un cierto grado de aceptación, o al menos sin que se produzcan resistencias importantes. Debe existir en primer lugar un Estado fuerte, capaz de conceder espacios para la auto regulación pero sin que esta beneficie únicamente a grupos cerrados participantes y sí a la sociedad en su conjunto. En segundo lugar una sociedad civil fuerte y organizada -bien organizada-, y deben existir actores corporativos múltiples con representación de intereses diversos; tan diversos como la ecología y el medio ambiente, la educación, la salud y las propias instituciones sindicales y empresariales.

Para definir cuál es el espacio que puede corresponder a la gobernanza moderna y el sistema de redes desagregamos las cuatro esferas de la propiedad relevantes en el

capitalismo contemporáneo: La pública estatal, la pública no estatal, la corporativa y la privada. Siendo la primera –pública estatal- subordinada al aparato estatal y/o detenida por el estado, la segunda – pública no estatal- volcada al interés público, sin fines lucrativos y regida por el derecho privado, la tercera – corporativa- sin fines lucrativos, pero orientada a los intereses de un grupo o corporación; y la última –la privada- dirigida al lucro o al consumo privado (PEREIRA & CUNILL, 1988). Según los autores, se avanza hacia la participación ciudadana, en tanto se avance hacia los espacios del sector productivo no estatal, que puede denominarse también “tercer sector”, “sector no gubernamental” o “sector sin fines de lucro”.

Es central en este debate definir aquellas áreas en las que el Estado tiene que seguir actuando imperativamente, y donde es importante mantener el tipo de organización jerárquico – burocrática, con sus virtudes de disciplina y verticalidad por un lado y sus garantías legales y procedimentales por el otro. En un nuevo contexto de traspaso de servicios estatales a empresas privadas y a organizaciones del tercer sector, se vuelve un imperativo el control y regulación por parte del estado, responsable en última instancia de garantizar una provisión adecuada de servicios a los ciudadanos, en los estándares adecuados y con la equidad adecuada en la prestación de los servicios (RAMOS & NARBONDO, 2001).

Un Estado adaptado para gestionar eficientemente en este contexto de cambio debe considerar algunas líneas centrales para su transformación y la del sector público:

- *La concentración en el Estado de las funciones de elaboración de políticas, regulación y control, con la consiguiente autonomización de las agencias encargadas de la prestación de servicios públicos.*
- *La relación contractual entre el Estado y las agencias prestadoras de servicios públicos.*
- *La introducción de mercados o cuasi mercados en los servicios públicos. Esto implica competencia entre las agencias prestadoras. Estas pueden ser públicas, privadas o del tercer sector. Lo importante no es tanto la propiedad, sino la existencia de competencia, que genere incentivos y obligaciones a las agencias y a sus gerentes, para que se esfuercen por maximizar la eficiencia y la adecuación de los productos a las demandas de los usuarios.*
- *La orientación hacia el usuario. Es decir, se pasa de administraciones públicas cuyo referente fundamental es el sistema de reglas y directivas internas, a servicios orientados a satisfacer a los usuarios o consumidores.*
- *Finalmente, y consistentemente con estos cuatro planteos, la aplicación de un cambio en el sistema de gestión de recursos humanos, tendiendo a disminuir la rigidez reglamentaria y legal propia de los sistemas de carrera clásicos. Con esto se busca que los recursos humanos puedan ser seleccionados, ascendidos, despedidos con flexibilidad, en función de que la agencia tenga capacidad de competir, adecuándose rápidamente a las innovaciones tecnológicas, a las demandas de los usuarios y a los cambios de estrategia de otras agencias y empresas. (NARBONDO, 2002)*

## **EXPERIENCIAS EN URUGUAY ( SANGUINETTI 1995 y VAZQUEZ 2005)**

El segundo gobierno de Julio María Sanguinetti, iniciado en 1995, se planteó una reforma de la Administración Central que considerara además de una reducción en el gasto y en el número de funcionarios, una transformación y modernización institucional. El objetivo de la misma fue:<sup>1</sup>...”contribuir a mejorar la competitividad de la economía a través de la elevación de la productividad de la Administración Pública, la profesionalización de sus recursos humanos para aumentar la calidad y los procesos de atención al ciudadano, y las transformaciones institucionales en las formas de prestación de los cometidos públicos que redunden en una mayor eficiencia de los mismos”.

El análisis de los objetivos específicos muestra un énfasis en la modernización de la gestión pública tradicional hacia una gestión por resultados medibles y evaluables, desarrollando las capacidades gerenciales del sector público y la utilización de la formulación y evaluación del Presupuesto Estratégico. Coincidimos con Narbondo & Ramos, en que los fundamentos de esta reforma se enmarcaron explícitamente dentro de la tendencia general de aplicación de los nuevos principios de gerencia pública (“the new public management”, NPM).

Por otra parte se produce una concentración de actividades estatales y traspaso de funciones a la sociedad civil, mediante diversos mecanismos. Se establecen inicialmente aquellas áreas que se mantendrán como sustantivas – elaboración de políticas, regulación y control – y cuales se podrán traspasar por medio de tercerización a empresas el mercado o a organizaciones no gubernamentales. Se produjo un número importante de tercerizaciones de conformidad con lo que autorizaba la Ley de Presupuesto. También se produjeron otros traspasos de actividades de la Administración Central, hacia fuera de ella, por la vía de la creación de servicios descentralizados (Correos) o la creación de nuevas Personas Públicas No Estatales ( Plan Agropecuario, Comisión Honoraria de la Lucha Antituberculosa, Instituto Nacional de Abastecimiento, etc.). Adicionalmente se desarrollaron numerosos convenios, especialmente en el área de lo que podemos llamar políticas sociales, con Organizaciones No Gubernamentales (ONG´s). Sin duda la Reforma Administrativa del Estado, a la que nos referimos constituyó un plan coherente y sistemático para concentrar en la Administración Central todo lo relacionado con la elaboración de políticas, regulación y control, tal como corresponde a los planteos del NPM (RAMOS & NARBONDO, 2001). Por otra parte incluyó una transferencia al mercado o al llamado tercer sector de funciones que en definitiva no significaron una reducción de gastos al Estado, ni tampoco una reducción del gasto de la Administración Central como porcentaje del PBI. Ahora bien, como era de esperar, los problemas más complejos y oposiciones se producen en el terreno de la gestión de personal. Los requisitos de incorporación de personal calificado en la gestión estratégica, en los niveles gerenciales, se opone a una tradición y a una lógica de carrera

---

<sup>1</sup> La página web de la reforma Sanguinetti, sigue estando colgada, con última actualización el 4 de Marzo de 2005, en: [http://www.agev.opp.gub.uy/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1](http://www.agev.opp.gub.uy/index.php?option=com_content&task=view&id=1). Allí se detallan los objetivos específicos definidos y su impacto.

administrativa y un sistema de méritos que no es sencillo modificar. El objetivo de la transferencia de funciones debería producir un efecto de revalorización de la importancia de la organización burocrático – jerárquica y del sistema de carrera dentro del Estado, y esos efectos no se producen fácilmente.

En relación a la reforma iniciada en la Administración Vázquez, no puede dejar de mencionarse la demora que se produce en su anuncio formal y en su comienzo. En octubre de 2007, a dos años y medio de asumir el gobierno, el director de OPP, Enrique Rubio, expone en conferencia de prensa los ejes de la reforma estatal y la descentralización. La OPP reconoce que la descentralización es "desde el punto de vista político, la idea fuerza fundamental de la reforma democrática del Estado", pero establece que debe ir acompañada por una reforma profunda de la organización y la gestión del Estado en todos sus niveles, que procure "reconciliar al ciudadano con el Estado en la gestión cotidiana" y que debe estar alejada "de las propuestas neoliberales anteriores" (LA REPUBLICA, 2007).

Los documentos elaborados ponen el énfasis en descentralización, participación y modernización. A esto se agrega un capítulo referido a las reformas estructurales y transformación de la Administración Central. Siendo que toda transformación del estado se apoya en paradigmas que van a caballo de concepciones ideológicas, la similitud de objetivos que se plantean con la reforma de 1995 no deberían confundir al lector y sin embargo no es fácil distinguir la distancia con "las propuestas neoliberales anteriores".

La agenda de la reforma, con las miras puestas en el período 2010-2014, observada a fines de la administración gobernante nos remite a algunos aspectos fundamentales: La propuesta de Planificación, Presupuestación y Evaluación. Esto implica la Presupuestación por Programas que permita el seguimiento de las políticas públicas, la revisión de planificación estratégica vinculada a actividades sustantivas y la elaboración y/o actualización de planes en ejecución urgentes o "maduros".

El énfasis en el programa de Calidad de Atención Ciudadana, orientado a fortalecer la imagen del Estado, mejorar servicios y trámites, sistematizar evaluaciones, promover participación ciudadana. Todo esto mediante una variedad de líneas de acción y productos. Finalmente debe destacarse el énfasis que se ponen la modificación del Servicio Civil en la administración pública. El diagnóstico reconoce los sucesivos intentos de reforma, sobre un sistema que si bien fue creado sobre bases weberianas nunca funcionó como tal, que a la postre no lograron más que perpetuar un sistema que ofrece disfuncionalidades, tanto para el ciudadano como para el funcionario.

Las mejoras, nos dice Conrado Ramos, deben ir de la mano de la simplificación de los procesos, la mejora de la calidad del gasto público y la evaluación de las políticas públicas. En resumen: "Se necesita un enfoque integral para una reforma, el cual hasta la fecha no ha existido, a los efectos de poder transformar la acción del Estado y diseñar políticas coherentes...cualquier acción debería ser vista en el contexto de una política de reconstrucción y restablecimiento del servicio civil que configure una auténtica política de estado".-

## **BIBLIOGRAFIA**

MANN, Michael. *“El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismo y resultados”*(1988). En ABDALA, W y otros. *“Manual de Ciencia Política”*. FCU (1993)

MAYNTZ, Renate. *“El estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”*, Revista del CLAD Reforma y Democracia. N°21 Caracas. (2001)

NARBONDO, Pedro y RAMOS, Conrado. *“Reforma administrativa y capacidad estatal de conducción. El debate de la Governance”*. En Calame P., Talmant A.: *“Con el Estado en el Corazón”*, Trilce, Montevideo, ( 2001).

NARBONDO, Pedro. *“Contradicciones entre el Estado Keynesiano de Bienestar y la Nueva Gestión Pública: Eficiencia sistémica versus eficiencia privada en los servicios público, universalización de los derechos sociales versus regulaciones pro mercado en los servicios públicos”*. (2002)

OPP, Presidencia de la República. *“Transformación Democrática del Estado y nueva relación con la ciudadanía”*. En: [www.presidencia.gub.uy/web/MEM\\_2007/OPP.pdf](http://www.presidencia.gub.uy/web/MEM_2007/OPP.pdf) (2007)

PEREIRA, Bresser, CUNILL GRAU, Nuria, *“Lo público No-Estatal en la Reforma del Estado”*, Buenos Aires, Paidós, (1998).

RAMOS, Conrado. *“Aspectos político normativos del cambio de paradigma en la administración pública”*. Tesis de Doctorado ( )

Diario “LA REPUBLICA”. *“La Madre de Todas las Reformas”* . Año 10, N° 2700 del 16 de octubre de 2007.