

REFORMA ADMINISTRATIVA Y CAPACIDAD ESTATAL DE CONDUCCIÓN*

*Pedro Narbondo
Conrado Ramos*

Contenidos

Introducción

EL DEBATE DE LA GOVERNANCE

La definición del concepto

La devolución de funciones públicas hacia el mercado y las redes.

El modelo de mercado

Las críticas al modelo de mercado

El modelo de redes

Críticas al modelo de redes

La revalorización del modelo burocrático-jerárquico en el estado

LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL EN URUGUAY

Fundamentos y objetivos de la reforma de la administración central en el segundo gobierno del Presidente Sanguinetti.

Concentración funcional de la administración central, transferencia de funciones a la sociedad civil, e introducción de sistemas de control por resultados.

Profesionalización y revalorización de la función pública

COMENTARIOS FINALES

Bibliografía

* Publicado con la autorización de los autores

REFORMA ADMINISTRATIVA Y CAPACIDAD ESTATAL DE CONDUCCIÓN

*Conrado Ramos
Pedro Narbondo*

Introducción

En este trabajo analizamos los problemas y desafíos que se plantean al Estado en general desde la perspectiva teórica, y al Estado uruguayo en particular, a partir de las transformaciones que en la últimas décadas del siglo XX se han ido produciendo tanto en el rol del aparato estatal como en el rol del mercado y del tercer sector en la prestación de servicios públicos.

El principal problema y desafío en el cual centramos el trabajo es el del replanteo y reconstrucción de la capacidad de conducción en función de los intereses y necesidades del conjunto de la sociedad. Estos es como veremos la temática que se plantea a través del concepto de governance y de sus tres formas ideal típicas: la burocrática-jerárquica, la de mercado, y la de redes.

La cuestión es que la primera de estas tres formas de conducción ha ido perdiendo su predominio y casi monopolio en la conducción y en la realización de las funciones y servicios públicos en beneficio de las otras dos. Esto plantea la pregunta de como se han de articular las tres formas de conducción, y más específicamente la de que rol y que capacidades ha de mantener y desarrollar el núcleo central estatal.

Esta pregunta se plantea a partir de la experiencia de un gran número de países en los cuales se ha ido concretando y especificando la tendencia general. También se plantea en el caso de las transformaciones estatales en el Uruguay, las cuales, con características específicas propias, se enmarca dentro de las tendencias generales de desarrollo de un sistema en el que se articulan las tres formas de conducción.

En el punto I de este trabajo exponemos las reflexiones teóricas que a nivel académico se han venido desarrollando sobre la cuestión de la governance. En primer lugar exponemos la razón de ser de este concepto y su definición. A continuación exponemos las características de los modelos de mercado y de redes, analizando sus aportes y sus aspectos críticos. Por último exponemos los argumentos académicos que fundamentan la necesidad de revalorizar el rol del modelo burocrático-jerárquico dentro del núcleo central del Estado, en una nueva articulación con los otros dos modelos.

En el punto II exponemos de manera muy sintética, a partir de una investigación que hemos realizado sobre la Reforma de la Administración Central, algunas de las transformaciones del núcleo central del Estado uruguayo que se enmarcan, con características propias, en las tendencias generales de concentración en las funciones de conducción regulación y control y la consiguiente transferencia de otras funciones hacia organizaciones que actúan en la lógica del mercado o en la de redes.

Por último en los comentarios finales analizamos algunos de los aspectos críticos que creemos surgen de las transformaciones en Uruguay, y su articulación con las reflexiones académicas sobre la experiencia en otros países.

EL DEBATE DE LA GOVERNANCE

La Definición Del Concepto

En las últimas dos décadas del SXX, se ha producido una profunda transformación del Estado, tanto en su estructura organizativa, sus lógicas de gestión, sus formas de relacionamiento con la sociedad y la economía, en sus recursos de poder y en sus bases de legitimación.

La tendencia general de esas transformaciones, ha sido hacia el cuestionamiento de sus bases tradicionales de poder (Pierre 1999). Este cuestionamiento tiene diversas fuentes:

- La internacionalización y desregulación de los mercados. Esto debilita la capacidad estatal de controlar y dirigir las economías nacionales.
- La creación de mercados comunes regionales y el desarrollo de las correspondientes estructuras políticas supranacionales, debilitando el monopolio del Estado-nación en lo que hace a formulación y definición de orientaciones y regulaciones económicas, políticas, culturales y sociales.
- Problemas derivados del aumento del déficit fiscal y del endeudamiento interno y externo, que generan presiones para reducir el tamaño y el costo del Estado.
- Descontento generalizado con el sector público, derivado de la sobrecarga de demandas societales y la consiguiente percepción ciudadana de la ineficiencia del sector público para procesarlas adecuadamente.
- Cambios en las expectativas y demandas de la ciudadanía, con el desarrollo de tendencias individualistas y posmaterialistas, que aumentan las presiones por servicios públicos hechos más a medida de las diversidades y cuestionan la homogeneidad y falta de libertad para elegir, característica de las prestaciones del Estado de Bienestar.
- Las presiones democratizadoras que cuestionan la verticalidad de la estructura jerárquica estatal y su falta de transparencia.
- Cambio del paradigma dominante en las elites políticas, poniendo fin al consenso de posguerra sobre el Estado de Bienestar, y su reemplazo por el predominio de la ideología neoliberal. Inicialmente este fenómeno estuvo vinculado al crecimiento y triunfos electorales de los partidos neoconservadores (*New Right*), pero asumido también –al menos en parte- por partidos de gobierno de otras tendencias.
- Cambios en el paradigma dominante en el análisis de la Administración Pública, a través de la creciente influencia de la *Public Choice* y el *managerialism*.
- Crecimiento de la importancia y poder de los gobiernos subnacionales (regionales y comunales), obligando al gobierno central a delegar y compartir con éstos buena parte de su capacidad de conducción.
- Cambios tecnológicos especialmente vinculados al desarrollo de la automatización y de la informatización, que cuestionan los viejos estilos de gerencia y organización del trabajo, que se podrían sintetizar como el paso del fordismo al posfordismo.
- Creciente importancia de las organizaciones no-estatales y de redes en la prestación de servicios públicos.

Todos estos cambios, que como se observa, son tanto internos como externos al propio Estado, y entre estos últimos pueden ser tanto desde arriba (internacionalización de mercados y flujo de capitales, organismos multinacionales, mercados y estructuras políticas supranacionales), como desde abajo (desarrollo de los poderes locales, presiones democratizadoras, desarrollo de ONG's y redes, etc.), cuestionan seriamente la capacidad del Estado de conservar el monopolio de la conducción en función de los intereses colectivos de la sociedad.

Este es el problema específico que plantea el concepto de “*governance*”. Este concepto no está todavía clara y precisamente definido, ya que existe una diversidad de formas de entenderlo, algunas de las cuales analizaremos a continuación. Sin embargo, lo que resulta claro es que con él, se intenta trabajar la problemática de la capacidades de la sociedad en su conjunto, y específicamente del Estado, de coordinar y dar coherencia a las acciones colectivas, en un contexto donde ya no hay un centro único y monopólico.

Desde un punto de vista teórico, ha venido siendo una reacción frente a un enfoque excesivamente gerencialista en el análisis de las reformas del Estado y de la Administración Pública en las últimas dos décadas. Este enfoque, que se conoce bajo el rótulo de *new public management (NPM)*, se ha caracterizado por asimilar la gerencia del sector público, con la gerencia empresarial privada, enfatizando la necesidad del paso de una cultura administrativa hacia una cultura empresarial en el sector público. Los temas centrales tienen que ver con cuestiones de: eficiencia, flexibilidad organizativa, introducción de la competencia y desarrollo de quasi-mercados, adaptación a las demandas del ambiente y de los clientes, etc..A través de la insistencia en este enfoque gerencialista, la pregunta sobre cómo y quién mantenía la capacidad de conducción política, desaparecía completamente.

La problemática de la *governance* –como lo venimos diciendo- introduce esta pregunta, como una cuestión central a analizar en todas las reformas que se venían planteando. Esto no implica necesariamente, ir en contra de las reformas orientadas por el paradigma gerencialista, sino que incluso si se lo acepta, se trata de plantear la pregunta específica sobre cómo en ese tipo de reformas se mantiene y se transforma la capacidad de la sociedad y más específicamente del Estado, de conducir las acciones en función del bien público. Más exactamente se podría decir en realidad, que la cuestión de la *governance* surge en la medida que se van realizando las reformas orientadas por el *new public management*, las que vienen impulsando la transferencia de funciones del Estado hacia la sociedad civil, así como el desarrollo de la competencia y la autonomía de gestión en los servicios públicos. El concepto de *governance*, parte de esta nueva realidad y se plantea analizarla desde el ángulo politológico de la capacidad de conducción y coordinación.

En esta perspectiva es necesario distinguir el concepto de *governance*, del de “governabilidad”. El concepto de gobernabilidad está centrado en las capacidades del gobierno para responder a las demandas de la sociedad y para definir e implementar las políticas públicas. El de *governance* en cambio, es un concepto más amplio, ya que en base a las transformaciones arriba mencionadas se sitúa en la perspectiva de que existen otros mecanismos y actores que compiten con el gobierno central en la provisión de los bienes públicos, así como para canalizar y responder a las demandas sociales (Rhodes 1999).

A pesar de estas distinciones con respecto al enfoque gerencialista y con respecto al enfoque centrado en la gobernabilidad, el concepto de *governance* sigue siendo extremadamente polisémico, existiendo diferentes maneras de definirlo .¹ En este trabajo partiremos de una definición amplia, para luego tratar de distinguir, las principales formas concretas que puede adoptar.

La *governance* podría definirse como:

“La capacidad de las sociedades humanas de proporcionarse sistemas de representación , instituciones, procesos, y cuerpos sociales, para autogestionarse en un movimiento voluntario. Esta capacidad de conciencia (el movimiento voluntario), de organización (las instituciones, los cuerpos sociales) de conceptualización (los sistemas de representación) de adaptación a las nuevas situaciones es una de las características de las sociedades humanas” (Calame et Talmat 1997 pp. 19)

De esta definición, surge que *governance* es un concepto que refiere a una conducción de los bienes colectivos de la sociedad más amplia que la realizada por el Estado y el gobierno. Como señala J.Pierre la cuestión central que plantea no es sólo la de la conducción por el gobierno, (cuestión planteada por el concepto de gobernabilidad) sino que se refiere a los distintos mecanismos de autoconducción general de la sociedad, y de su articulación y rol respectivo, en un período histórico donde el gobierno y el Estado van perdiendo cada vez más su predominancia en ese terreno.

¹ Ver diferentes formas de definir *governance* en Rhodes; Hirst Peters en Pierre, J. 1999..

“ governance hace referencia a la coordinación y coherencia entre un amplio y heterogéneo conjunto de actores con diferentes objetivos y propósitos , tales como actores políticos, instituciones, organizaciones corporativas, sociedad civil y organizaciones transnacionales. Roles que antes eran incuestionablemente realizados por el gobierno, en la actualidad son cada vez en mayor medida vistos como problemas del conjunto de la sociedad que pueden ser resueltos por las instituciones políticas pero también por otros actores. La cuestión central es que las instituciones políticas no ejercen más el monopolio de la “governance”.(...) Este concepto se refiere, en el debate que este contexto genera, a la cuestión de que capacidad de conducción (steering) mantienen las instituciones políticas ante los nuevos y cambiantes desafíos, internos y externos, que se le plantean al Estado” (J. Pierre 1999 p 4)

En esta situación de pérdida de monopolio del gobierno como mecanismo de governance la literatura especializada señala tres formas fundamentales de conducción: la jerárquica, la de mercado y la de redes. (Marsh 1998)

La conducción de tipo jerárquica, ha caracterizado al tradicional modelo de Estado weberiano que es puesto en cuestión por las tendencias mencionadas. Con el advenimiento de la crisis del Estado de Bienestar, y la tendencia a la generalización de las reformas administrativas inspiradas en un nuevo paradigma de gerencia pública, este modelo de conducción jerárquico, comienza a perder terreno. *Se produce un profundo cuestionamiento* de los principios fundamentales del Estado de Weberiano de Bienestar (conocidos también como “*the old taken for granted*”) (Dunsire 1995) y su reemplazo por los nuevos principios de la gerencia pública (“*the new public management*” (NPM)) (Hood 1991; Dunlavy y Hood 1995, Osborne y Gaebler):

- una mayor focalización hacia los resultados en términos de eficiencia, efectividad y calidad de los servicios;
- el reemplazo de estructuras organizacionales altamente centralizadas y jerárquicas, a ambientes de gerencia descentralizados, donde las decisiones sobre la distribución de recursos y provisión de servicios es hecha más cerca del punto de la provisión, lo que proporciona un espacio para la retroalimentación a partir de los clientes y otros grupos de interés;
- flexibilidad para explorar alternativas a la provisión pública directa y la regulación, lo que conduciría a obtener productos más eficientes y efectivos;
- una focalización mayor en la eficiencia de los servicios provistos directamente por el sector público, lo que incluye el establecimiento de estándares de productividad y la creación de ambientes competitivos dentro y entre las organizaciones del sector público;
- reforzar las capacidades estratégicas en el centro para guiar la evolución del Estado y permitirle responder automáticamente, más flexiblemente y a menor costo, a los cambios externos e intereses diversos.

(“Governance in Transition”, OECD 1995, p.8)

A partir del creciente predominio de estos nuevos principios , se inicia el proceso de creciente devolución de funciones desde el Estado hacia la sociedad civil por el cual el modelo jerárquico pierde predominancia y aumenta la importancia de las otras formas de conducción, mercado y redes, en los modernos sistemas de *governance*.

Obviamente, ninguna sociedad ni proceso de reforma estatal ha eliminado completamente la conducción de tipo jerárquica, sino que la tendencia es a una disminución de su importancia y su reemplazo - en cada vez mayores espacios- por una u otra de las otras dos formas de conducción impulsadas por las doctrinas de la nueva gestión pública; a del mercado y la de redes. .En los años 80, predominó la devolución de funciones estatales hacia el mercado. Pero a partir de los años 90, esta tendencia se combina de manera cada vez más intensa, tanto en la doctrina como en las prácticas reformistas, con el desarrollo de la lógica de redes en las políticas públicas.

La Devolución De Funciones Públicas Hacia El Mercado Y Las Redes.

El Modelo De Mercado .

Una de las características de las reformas de Estado recientes, es una muy fuerte orientación hacia el desarrollo del mercado como mecanismo de conducción social, no sólo ampliando el espacio privado, sino introduciendo su lógica en el espacio público. Esta orientación parte de un diagnóstico de que el principal defecto del Estado, desarrollado a lo largo del SXX, es su provisión monopólica de muchos bienes y servicios, y la rigidez de su estructura organizativa de tipo jerárquico-burocrática.

La solución a esto es la desmonopolización de esos bienes y servicios a través de las privatizaciones, tercerizaciones (*contracting-out*) y también la introducción de quasi-mercados, así como la competencia entre agencias públicas. Con esto se busca dotar de libertad de elección en los servicios públicos, y esto tanto en el caso del gobierno como comprador de un servicio, como en el caso de los particulares.

Para ello es necesario desarrollar una lógica gerencial privada en todas estas organizaciones proveedoras de servicios públicos, ya sea las que no están dentro del Estado, como aquellas que siguen siendo unidades organizativas de éste. Desde el punto de vista de la dirección de las políticas, se trata de separar nítidamente las tareas de definición de objetivos, control de resultados y regulación, de la tarea de prestación de los servicios. Las primeras, están a cargo de los Ministerios del gobierno central, concentrados y reducidos a estas únicas funciones. La última, está a cargo de agencias delimitadas por tipo de producto a servicio que prestan, dotándoselas de autonomía de gestión en la definición de las estrategias para alcanzar sus objetivos. El Estado por ende, no desaparece, sino que se reduce a las funciones básicas de garantizar el orden público y la libertad de mercado, así como la provisión de servicios públicos esenciales.

Siguiendo esta lógica, cambian también los mecanismos de control en la prestación de servicios públicos, siendo reemplazado el control procedimental y de *inputs* típicos de la burocracia clásica, por un control de gestión por resultados.

Todo esto en la perspectiva de dotar a la administración pública, con una mayor flexibilidad para adaptarse y responder a las demandas canalizadas a través de la lógica del mercado. El ciudadano, como demandante y controlador de los servicios públicos, es reemplazado por el consumidor.

La introducción de lógicas de gerencia empresarial privada, tiene que ver también con cambios en la gestión de personal, tanto a nivel de los puestos gerenciales, como con el personal de línea, cuestionándose el sistema de carrera clásico (Prats y Catalá 1998). A nivel de los puestos gerenciales, se introducen los contratos a término², y sistemas de pago por performance. A nivel de los puestos de línea, la carrera administrativa tiende a desaparecer en beneficio de una mayor libertad de los gerentes para contratar, hacer promociones y despedir a su personal, así como definir el nivel de pagos. Todo esto en la línea de asimilar a la gestión de personal, a las formas típicas de la empresa privada, rompiendo así, la tradicional homogeneidad y estabilidad de la carrera administrativa.

Las Críticas Al Modelo De Mercado

En el modelo de mercado, el Estado, como entidad organizada jerárquicamente, no desaparece completamente, pero se la trata de reducir a su mínima expresión. Consecuentemente, se amplía el rol del mercado, incluso en la provisión de servicios públicos.

Como es bien conocido, esto ha levantado una serie de críticas, algunas de las cuales analizaremos a continuación, para intentar ver las posibles limitaciones de esta forma de conducción. Dada las especificidades del servicio público, la introducción de la lógica del mercado no produciría el mismo tipo de efecto, de transparencia, libertad de elección, capacidad de sanción

² En algunos casos se trata de *rolling contracts*, que aunque significa que son renovables automáticamente, implican una evaluación de la performance gerencial del funcionario. (Hood 1998)

racional, etc., que en la actividad privada. Esta diferencia de características entre el sector público y el privado, que a su vez determina que la lógica del mercado no produzca los mismos efectos, se manifiesta en terrenos tales como: el control por resultados, la introducción de contratos en la función pública, la flexibilización de la gestión del personal y la identificación del usuario de los servicios públicos con el concepto de consumidor. A continuación veremos los problemas que se plantean en estos terrenos.

a) Control por resultados.

Esta forma de control implica definir con relativa univocidad un “producto”, que en la medida de lo posible deberá ser cuantificable. El problema con esto, es que los servicios públicos no se limitan al cumplimiento de un solo objetivo, sino que los objetivos suelen ser múltiples e incluso, cuando es posible identificar un objetivo central, éste suele ser de tal complejidad, que resulta complicado reducirlo a un único criterio de medición. En la perspectiva la predominancia del modelo de mercado, la línea principal es utilizar la eficiencia como criterio de medida cuantificable y carente de ambigüedad. Una vez que se adopta el criterio de eficiencia como criterio central de la evaluación por resultados, es necesario que los objetivos que se definan, sean lo menos incompatibles con este tipo de medida (Hood 1991). Por consiguiente, no se definirán como objetivos organizacionales, aquellos que no cumplan con estos requisitos, es decir, desaparecen los objetivos complejos que implican evaluaciones en función de calidad, impacto social, político o cultural, creación de condiciones en el largo plazo, etc.. Obviamente, muchos de estos objetivos complejos no podrán ser eliminados de la agenda de los servicios públicos, pero en ese caso se tenderá a medirlos fundamentalmente por indicadores de eficiencia, dejando como aspectos secundarios las evaluaciones de otro tipo. .

b) Generalización de los contratos en los servicios públicos.

La generalización del mecanismo de contratos para la prestación de servicios públicos, constituye una tentativa de introducir la eficiencia de mercado en éstos. El trabajo que previamente era directamente efectuado por las organizaciones públicas y controlado a través de jerarquías organizacionales, viene siendo crecientemente llevado a cabo a través de organizaciones autónomas o semi-autónomas, controladas, no ya bajo una jerarquía, sino bajo los términos del contrato, ya sea que la organización forme parte del aparato público, o esté fuera de éste. Este modelo contractual, como ya se ha dicho, separa el proceso político de determinación de objetivos y especificación de los servicios, del de su provisión. Para los partidarios del modelo de mercado, esto puede ser visto como la solución a los problemas de provisión monopólica de servicios y sobre-oferta de los mismos (denunciados por la *Public Choice*), ya que el contrato permite introducir la competencia entre los aspirantes a proveedores, la libertad de elección (tanto para el ciudadano consumidor, como para el Estado en su rol de principal, frente al agente prestador del servicio), y también una atribución clara de responsabilidades (especificadas en los términos del contrato) y las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento de las mismas.

Ahora bien, los críticos de esta visión, afirman que el contrato no produce en el sector público los mismos efectos que en el mercado. En el mercado, la orientación por la eficiencia, es un mecanismo perfectamente transparente, porque quien no logra ser eficiente, es castigado y quiebra. En cambio, en el sector público, el criterio de eficiencia, no produce la misma transparencia.

En primer lugar, en los servicios públicos, el castigo no es automático, es decir, la quiebra, sino que la sanción está necesariamente mediatizada por una decisión política. Esta es la decisión del gobierno, de no renovar el contrato. Esto introduce la posibilidad de presiones políticas para no sancionar al ineficiente. Con esto cabe la posibilidad de que la autonomía de gestión que busca la despolitización de las agencias para aumentar su orientación hacia la eficiencia, produzca el efecto contrario, es decir, que las agencias y sus directores, se encuentren confrontados a la necesidad de negociar políticamente ellos mismos, tanto en su relación con el gobierno, como con sus usuarios. Con lo cual la autonomía de gestión no disminuiría la politización de los servicios

públicos sino que aumentaría el rol de estrategas y negociadores directamente políticos de los directores de agencias.

En segundo lugar, en el mercado, la eficiencia es un criterio de *accountability* claro, porque se responde ante los propietarios o accionistas de la empresa, exclusivamente por los resultados económicos, es decir, por la relación de eficiencia costo-beneficio. Si en el Estado, la *accountability* se redujera a esto, quedarían en las sombras el éxito o fracaso de todos los demás valores implicados en los servicios públicos y en la política en general (tales como integración social, potenciación de los empleados y usuarios de los servicios, etc.). Inversamente dicho, si se quiere aumentar el control en base al éxito o fracaso en la consecución de estos últimos valores, el control de eficiencia pierde precisión, ya que éstos no son fácilmente cuantificables. Con lo cual, la introducción de los contratos en los servicios públicos, no genera transparencia, sino ambigüedad y confusión, ya que si el control es claro, se guía únicamente por la eficiencia, pero en ese caso no se controlan los otros valores. Si se controlan éstos, pierde precisión el control por la eficiencia en la consecución de los resultados.

En tercer lugar, la introducción de contratos en los servicios públicos, está pensada para aumentar la autonomía de gestión de los proveedores, protegiéndolos de las interferencias políticas nocivas para la eficiencia. Por la misma razón, se limita la capacidad de los políticos, de dirigir el día a día de la provisión de servicios públicos. Esto significa que el político sólo puede controlar el éxito o fracaso (medido en eficiencia) de los resultados, pero no puede controlar los procedimientos utilizados o cambiar los objetivos planteados en el contrato. En caso de que los Ministros y responsables de los departamentos centrales quisieran cambiar las condiciones del contrato, deberán renegociar esto con los proveedores. Esto implica una pérdida de flexibilidad y adaptabilidad de las políticas públicas a las orientaciones del gobierno, en relación a la organización burocrática en la que el Ministro tiene la capacidad de decidir en todo momento, cambios en los objetivos y en los procedimientos. Aunque pareciese que el control de los procedimientos es un tema secundario, no lo es. En el sector público, no debe perderse de vista la importancia que tiene, no sólo la fijación política de objetivos, sino también el control político, legal, administrativo y gerencial sobre la forma de implementación de esos objetivos por parte de la Administración Pública. A diferencia de lo que sucede en la gestión empresarial privada, la gestión de la cosa pública debe dar las garantías necesarias, tanto para el administrador, como para los administrados.

c) Flexibilización de la gestión de personal.

Otro aspecto que también resulta problemático, se refiere a la carrera administrativa y la gestión de personal. En la perspectiva de un modelo de mercado -como ya vimos- se trata de flexibilizar la gestión de personal de la Administración Pública, acercándola lo más posible a la de las empresas privadas. Esto surge como una condición necesaria para que los gerentes de las organizaciones públicas tengan capacidad para perseguir el objetivo de la eficiencia. Se trata de que no sólo la agencia en su conjunto, sino el propio personal también, tengan incentivos y sanciones directamente vinculados a este objetivo. Ahora bien, esta flexibilización de la gestión de personal, tiene sus aspectos críticos que han sido subrayados por sus críticos.

En primer lugar, se trata de un cambio fundamental en la cultura, y más específicamente del ethos del funcionario público. En tanto que la carrera del funcionario va a estar condicionada a indicadores de performance centrados en la eficiencia, evidentemente hay un fuerte condicionamiento para que el funcionario desatienda otros valores que no son medibles por esos indicadores, y por los que no será recompensado.

En segundo lugar, la asimilación de la gestión del personal de las organizaciones públicas, al de las privadas, implica la pérdida de las garantías típicas de la gestión burocrática clásica (inamovilidad en el cargo, garantía de ascensos pautados por un sistema de carrera, igualdad de retribución a igualdad de cargo, etc.), destinadas a evitar un sistema administrativo clientelístico y patrimonialista. En la empresa privada, la ausencia de estas normas no perjudica la gerencia de la misma, ya que en este ámbito no se enfrenta el problema de los Estados de Derecho democrático-

representativos, de tener que evitar una inadecuada intervención política en la esfera administrativa.

En tercer lugar, podría producirse un fenómeno de pérdida de memoria institucional, como consecuencia de la constante rotación de un personal, que trabajará como contratado a término, en una modalidad típica del sector empresarial.

En cuarto lugar, se pierde la homogeneidad del Servicio Civil. Si bien la homogeneidad del Servicio Civil, ha sido vista como fuente de un espíritu corporativo por el cual el interés público se identifica y subordina al interés particular de los funcionarios, desde otros enfoques se insiste en que la cohesión del cuerpo de funcionarios, constituye una de las bases fundamentales de una autonomía del Estado, que le permita jugar un rol conductor hacia el interés público, coordinando y orientando las demandas e intereses particulares.

d) El usuario como consumidor.

También problemático resulta que, en la perspectiva de un modelo de mercado, se tiende a identificar a los usuarios de los servicios públicos (tanto en su función de demandante como de evaluadores), con el consumidor, y no con el ciudadano. Este último concepto, remite a un actor individual que existe como tal, como miembro activo de una comunidad política regulada por mecanismos legales y constitucionales que establecen sus derechos y obligaciones. Como tal, el interés particular se articula y tiene sentido, como componente del interés colectivo, y la capacidad de los individuos de plantear sus demandas y controlar la satisfacción de las mismas, se basa en una relación de igualdad ante el gobierno, que además se expresa a través de la voz (Hirschman). En cambio, el consumidor es un individuo aislado, que al no estar en relación con el colectivo actúa en función de su interés particular, y cuya capacidad de demanda y control de la calidad del servicio, se basa en su poder de compra. Esto último implica que contrariamente al concepto de ciudadanía, en el cual todos tienen igual poder, en el concepto de consumidor, el poder está profundamente diferenciado. Como corolario de esto, la lógica de prestación de los servicios públicos, no se orienta hacia la igualdad de prestaciones, sino hacia prestaciones diferenciadas, según poder de compra.

e) La orientación general del modelo: valores y capacidad de conducción

Este conjunto de críticas a los mecanismos específicos por los que se introduce la lógica de mercado en los servicios públicos, plantean a su vez, dos cuestiones de índole más general. Estas son, por un lado, la cuestión de si la lógica de mercado es eficiente para cualquier tipo de valores, y por el otro, si ésta garantiza la unidad y coherencia, es decir, la capacidad de *governance* en la producción de la producción de bienes colectivos de una sociedad.

En ese sentido, según Rockman (1998), es claro que el mercado se orienta hacia el logro de la eficiencia y como tal, es un mecanismo que incentiva fuertemente a la reducción de costos por producto. Por consiguiente, si el objetivo principal y último del Estado es producir a bajo costo, la generalización de los mecanismos de mercado en la provisión de los servicios públicos, parece el mecanismo idóneo. Ahora bien, si la meta principal del Estado, es extender la provisión de servicios públicos con independencia de la solvencia económica de los ciudadanos, entonces el mercado no parece ser el mecanismo más adecuado. En efecto, la lógica de mercado no genera incentivos para producir bienes y servicios para satisfacer las demandas de aquellos ciudadanos que no tienen recursos para pagar por los mismos. Los incentivos para que el Estado produzca servicios públicos accesibles a los sectores no solventes, no provienen de la lógica del mercado, sino de la lógica política. Es así, que Rockman sostiene que los políticos no tienen tanto incentivos para reducir costos, pero sí para producir servicios públicos que satisfagan a sus votantes y a la ciudadanía. En ese caso es posible, a través de la lógica política, que se produzca una sobreoferta de servicios públicos -con el consiguiente aumento de costos-. Inversamente, si la lógica de mercado predomina, la tendencia será a una reducción de los costos, adecuándola a una demanda solvente (por ende, una producción eficiente), pero por lo mismo, una suboferta con respecto a la demanda social (Rockman 1998, pp.38,39 y 40).

La otra cuestión de índole general, que se plantea con la introducción de la lógica de mercado, es la de la coherencia y coordinación que tendrán las acciones públicas. Las transformaciones que hemos venido estudiando y que han sido criticadas en los puntos anteriores, tienen como característica común el promover la fragmentación de las estructuras públicas, en unidades autónomas (aunque en distinto grado) que compiten entre sí. Esto evidentemente hace perder capacidad al gobierno central, para coordinar y conducir las políticas de esas agencias, dado que precisamente, la premisa es que sean autónomas y compitan. Libradas a la competencia, las agencias autónomas tendrán una capacidad de acción concentrada en el micro-management, es decir, orientadas a la satisfacción de su sector particular, pero con déficits en cuanto al macro-management, es decir, la coordinación del conjunto de esas acciones en función de una política general de nivel nacional y de la satisfacción del conjunto de demandas sociales articuladas (Hood y Dunleavy 1995; Peters 1998).

Para que el gobierno central aumente su capacidad de conducción, es necesario regular de manera más específica, las actividades de las agencias. Pero como ya lo vimos al analizar los problemas que plantean los contratos y la orientación a los resultados, el aumento de la especificidad de las regulaciones, puede poner en peligro las virtudes de la competencia y la autonomía de gestión que se pretende introducir en el servicio público.

Por otra parte, al quedar disminuido el rol del ciudadano, a favor del consumidor, las demandas se expresan en forma individual y aislada y no por la vía política de agregación de intereses en programas de acción colectiva. Con lo cual, también desde el punto desde el ángulo de la formulación de las demandas, se haría difícil una conducción en función de un interés global, ya que no existiría un conocimiento de demandas globales, ya que estas no tendrían formas de expresión y formulación, sino que sólo se expresarían las demandas del consumidor individual.

El Modelo De Redes

Como ya vimos anteriormente, el concepto de redes en el contexto del debate sobre la *governance*, se refiere a una forma de conducción social basada en la interacción entre actores autónomos privados y públicos, que produce un consenso negociado que constituye la base para la coordinación.

Esta forma de conducción societal, caracterizada por la negociación entre actores autónomos, se produce especialmente a niveles micro y meso, tales como las regiones, ciudades, sectores industriales, culturales o sociales. Involucra a diversos tipos de actores tales como los sindicatos, empresas, ONG's, gobiernos locales, autoridades representativas nacionales, locales y regionales, grupos comunitarios, etc. (Hirst 1999).

Es necesario tener en cuenta que aquí nos estamos refiriendo al sistema de redes referido a la problemática de la *governance*. Inicialmente, el concepto de redes (al menos en la tradición anglo-sajona) estuvo vinculado a la problemática de la agregación y representación de intereses. Su aplicación en el nuevo contexto de la *governance*, implica el desarrollo de una perspectiva por el cual el sistema de redes, no sólo involucra a los mecanismos de representación de intereses, sino también a la propia elaboración e implementación de las políticas públicas, por lo que involucra también a la prestación de los servicios.

De esta forma, los límites del sector público se amplían más allá del gobierno, incluyendo organizaciones privadas y voluntarias en la formulación y prestación de los servicios públicos. Las interacciones entre los miembros de la red, están regidas por mecanismos auto-regulados, surgidos de un juego de negociaciones y acuerdos entre ellos. El Estado, por lo tanto, deja de ocupar una posición de soberanía absoluta, ya que las formas de conducción y control se producen por vías indirectas de negociación (Hirst 1999; Rhodes 1999; Marsh 1998). Concretamente, se trata de que el Estado descentraliza la formulación y prestación de servicios públicos, traspasándola a organizaciones autónomas, que pueden ser empresas privadas, ONG's, e incluso agencias estatales semi-autónomas. La prestación pasa a hacerse directamente por estas unidades autónomas, con mayor flexibilidad para responder a demandas específicas, lo que

incluye una mayor libertad para definir sus servicios y la estrategia de gestión. Esto implica a su vez, que la propia formulación, ya no está en manos del Estado, sino que éste define las mismas en una negociación con los prestadores autónomos de las mismas.

El modelo de conducción a través de redes se refiere entonces, no sólo al hecho de que las demandas de la sociedad civil se canalizan a través de múltiples grupos de interés que negocian con el Estado, sino que la red incluye también, a las organizaciones autónomas por las cuales se canaliza la respuesta concreta a esas demandas.

El Estado no desaparece, pero queda reducido a un núcleo central encargado de las funciones de mantenimiento del orden público, regulación de las actividades económicas y sociales y garantizador de la provisión de servicios públicos esenciales, devolviendo la prestación, y en buena medida la elaboración de las políticas públicas, a una matriz público-privada articulada en redes constituidas en torno a la definición y prestación de políticas públicas.

El modelo de redes, tiene puntos en común con los modelos jerárquico y de mercado, y se articula con ellos, pero también existen diferencias conceptuales.

Con respecto al modelo jerárquico, el modelo de redes implica un rompimiento con la dependencia vertical respecto al Estado, pasando a un sistema de interacción horizontal, en el cual (como ya señalamos) la capacidad de conducción estatal no se basa en la imposición por medio de su autoridad, sino por la vía de la influencia y la negociación.

Con respecto al modelo de mercado, si bien tiene aspectos comunes con él, al mismo tiempo tiene sustancialmente una lógica de funcionamiento diferente. Los aspectos comunes se refieren, por un lado, al diagnóstico de que el modelo clásico peca de rigidez a causa de los mecanismos jerárquicos y monopólicos que imperan en la formulación de políticas públicas y en la provisión de bienes y servicios públicos. Por otro lado, y como consecuencia de este diagnóstico, comparten la idea de que la solución pasa por devolver a la sociedad buena parte de las funciones desarrolladas por el Estado, introduciendo formas más descentralizadas y autónomas de provisión de servicios públicos.

Ahora bien, las diferencias fundamentales radican en que para el modelo de mercado, la devolución a la sociedad significa el traspaso de funciones del Estado hacia empresas de mercado, es decir, orientadas por el lucro. En cambio, en el de redes, el traspaso de funciones gubernamentales hacia la sociedad, se realiza hacia organizaciones auto-gobernadas, que si bien pueden estar regidas por fines de lucro, éste debe estar subordinado a la lógica cooperativa de construcción de consensos en la red. Esto constituye una diferencia de lógica básica entre el modelo de mercado y el de redes. Mientras que en el primero, la interacción se funda en el poder de compra y el valor organizativo fundamental es la eficiencia económica, en el segundo, la interacción se basa en un intercambio de recursos de poder más amplio y se realiza a través de la voz, constituyéndose un sistema de consensos y acuerdos que orientan y coordinan la acción del conjunto y los roles de las partes.

Estas diferencias permiten que el modelo de redes posibilite superar, o al menos aparezca como una tentativa de superación, tanto de las rigideces del modelo jerárquico, como de las limitaciones y dificultades que encuentra la aplicación estricta del criterio de eficiencia empresarial en los servicios públicos. Rhodes (2000) enuncia aquellas condiciones en las que la voz y la negociación, típicos del sistema de redes, proporcionan a los servicios públicos autonomizados un mejor criterio de orientación y de relacionamiento con las demandas y necesidades de los usuarios.

“Networks work where the following factors combine:

- Actors need reliable “thicker” information.
- Quality cannot be specified or is difficult to define and measure.
- Commodities are difficult to price.
- Professional discretion and expertise are core values.
- Flexibility to meet localised, varied service are core values.
- Cross-sector, multi-agency co-operation and production is needed.

- Such co-operation confronts disparate organizational cultures.
- Actors perceive the value of co-operative strategies.
- Long-term relationships are needed to reduce uncertainty.
- Monitoring and evaluation incur high political and administrative costs.
- Implementation involves haggling.”

(Rhodes 1999, p.81)

Esta doble diferencia con el modelo de mercado y el jerárquico, hace aparecer al modelo de redes como una línea de experimentación de formas de conducción social más democráticas y más participativas.

Con respecto al modelo jerárquico, porque introduce la negociación en la que participa la sociedad civil, no sólo a niveles macro-social, sino a niveles meso y micro y a nivel de la propia implementación de las políticas públicas. En ese sentido, se distingue de los viejos modelos de representación de intereses analizados por el neo-corporativismo y el pluralismo. En ambos modelos, el proceso de negociación se constituía a nivel de los vértices de la jerarquía estatal y de grupos de interés de nivel macro-social. En cambio, en el modelo de redes, la negociación se produce a niveles micro y meso, constituyéndose redes a nivel de políticas locales, por áreas temáticas, etc.. Por otra parte, en tanto que *governance* de redes, no sólo la representación y agregación de intereses entre Estado y actores sociales, sino que la misma prestación, es realizada por organizaciones no estatales en interacción entre sí, con sus clientes y con el Estado.

Con respecto al modelo de mercado, porque la participación de la sociedad civil no se basa en la capacidad de compra, sino en los mecanismos de voz, por lo tanto en la lógica del desarrollo de la participación política, es decir, en los mecanismos democráticos de decisión y control. Evidentemente, las redes, según sus formas de auto-organización y relacionamiento interno, pueden ir desde formatos cerrados y poco participativos, hasta formatos más abiertos y democráticos. Pero incluso en sus formas menos democráticas, la lógica de redes implica una posibilidad democratizadora que no está presente en la lógica de mercado. Esto es, que la red se orienta por un consenso compartido que implica el reconocimiento recíproco por los miembros de sus necesidades y demandas y del derecho de cada miembro de expresar dichas necesidades y demandas, así como también del derecho de expresarlas y ser tenido en cuenta. Esto no quiere decir que en las redes no intervengan relaciones de poder. Por el contrario, éstas se constituyen en buena medida, en base a un intercambio que en último término se funda en el poder relativo de los actores. Ahora bien, dado que la constitución de la red implica la constitución del consenso, esas relaciones de poder a su vez están mediatizadas por una negociación que abre el espacio de la lógica democrática, es decir, la lógica de la negociación entre miembros de una comunidad de acción iguales en su derecho de expresarse y de ser tenido en cuenta.

Todo esto que venimos señalando, no significa que las redes sean por sí mismas garantías de desarrollo de la lógica democrática, sino que abren la posibilidad de este desarrollo. Por lo mismo, la concreción de esta posibilidad, variará empíricamente según los casos y tipos de redes que se formen.

Esta apertura de la perspectiva democratizadora, que diferencia a este modelo del de mercado y del jerárquico, se da, tanto en la relación entre organismos y actores constitutivos de la red, como dentro de cada uno de esos organismos y actores. Específicamente, en el terreno de la gerencia de las organizaciones, la *governance* de redes insiste en la potenciación (*empowerment*) de la participación de los empleados medios y bajos (y no sólo de la alta gerencia, como en la lógica de mercado) y de los clientes y usuarios de los servicios.

Con respecto a los trabajadores, la idea es que el involucramiento en la gestión del conjunto del personal, aumenta la eficiencia y eficacia organizacional. En primer lugar, el personal de línea es el que está en contacto directo con los clientes de la organización, y con los problemas y necesidades concretas del día a día de la gestión. La activación de su participación, genera un *feedback* de información más denso y fluido, que permite a la gerencia un mayor conocimiento de

la realidad organizativa. En segundo lugar, el involucramiento de los trabajadores y el sentimiento de que su tarea es relevante, aumenta el compromiso de los mismos con los objetivos y estrategias organizacionales.

Con respecto a los clientes y usuarios de las organizaciones constitutivas de un sistema de redes, se trata de desarrollar los mecanismos participativos que les permitan expresar sus demandas y controlar que los resultados de gestión estén orientados a satisfacer esas demandas. Tanto en el modelo de redes como en el de mercado, la expresión de esas demandas se hace por vía directa de los clientes, y no como en el sistema jerárquico tradicional, en el que se hacía indirectamente, por la vía de los políticos representativos. Pero mientras que en el modelo de mercado, la expresión de esas demandas depende de la capacidad de compra del cliente, en el modelo de redes, la expresión de las demandas del cliente tiene que ver con la implementación de mecanismos participativos en algún punto del proceso de formulación y/o implementación de la política pública.

Críticas Al Modelo De Redes

El modelo de redes, si bien tiene sus ventajas con respecto a las otras formas de conducción social estudiadas, también pueden señalarse algunos aspectos problemáticos. A continuación expondremos algunos de ellos.

a) La representatividad de las redes

La conducción por la vía de redes puede generar la formación de gobierno privados en determinadas áreas de acción pública. Esto significa que el conjunto de la ciudadanía y de los órganos de representación a nivel nacional, quedan excluidos de la definición de políticas públicas específicas, en la que participan sólo directamente los interesados y agencias específicas y parciales del Estado. De hecho, esto constituye la contrapartida negativa del mayor involucramiento de los interesados en cada política. Es decir, si por un lado aumenta la visibilidad para los interesados, por otro lado, el conjunto de la sociedad pierde posibilidad de expresarse y controlar la definición de las políticas públicas particulares.

Esto conduce también, al cuestionamiento de la representatividad de los organismos que en el sistema de redes definen las políticas públicas. Esto puede ser visto desde dos ángulos. En primer lugar, si los organismos que participan en la red son o no realmente representativos del conjunto de los directamente interesados en esa política pública. De hecho las redes pueden ser poco democráticas y representativas, constituyéndose así sistemas de grupos autodesignados o designados por el Estado. La respuesta a este problema sería una ampliación de la capacidad del conjunto de los interesados, para participar en el nombramiento de sus representantes y de los responsables de las organizaciones, así como en el desarrollo de mecanismos de participación más directa en la propia elaboración de las políticas, y en el control de las prestaciones. En segundo lugar, incluso si la red en su interior es profundamente representativa, queda siempre el problema de que sólo representa a sectores particulares de la sociedad y no al conjunto de la ciudadanía.

e) Accountability

Este problema se plantea también desde el punto de vista de la *accountability*. La introducción de una mayor autonomía de las organizaciones de las redes para proveer servicios públicos, genera problemas en la definición clara, tanto de quién es el responsable de estos servicios, como de ante quién, y de qué forma deberá rendirse cuentas. Por un lado, se duplica la vía y el destinatario de la *accountability*. A la forma clásica, que tiene como destinatario final a la ciudadanía en su conjunto, a través de el aparato estatal, sus órganos representativos y las elecciones nacionales, se suma los mecanismos de *accountability* internos a la red, es decir, la rendición de cuentas de cada organización ante los otros miembros de la red y ante sus clientes específicos.

Esta doble *accountability* tiene sus virtudes, como ya vimos, abre el espacio de participación más directa y democrática. Pero por el otro lado, genera ambigüedades e indefiniciones en cuanto a quién es responsable, por qué cosas, y cómo rinde cuentas. En primer lugar, no está claro sobre qué cosas el Estado mantiene responsabilidad, y en qué cosas ha delegado la responsabilidad, tanto en el terreno de la implementación, como en el de la elaboración de la política pública. Esto es similar a lo que sucede con la autonomización en el modelo de mercado, pero aquí con la especificidad de que los mecanismos se realizan a través de la voz y la negociación. Pero en ambos casos, es difícil en muchos casos definir la exacta responsabilidad que tiene el Estado y los organismos autónomos. En segundo lugar, el hecho de que en la red se defina en negociación entre varios actores las políticas públicas, diluye entre éstos la responsabilidad de las mismas. En tercer lugar, las organizaciones de la red tienen que rendir cuentas ante sus propios usuarios por los resultados de la política, quedando aquí márgenes de indefinición en cuanto a si las políticas públicas tienen que satisfacer sólo a los usuarios, o también al Estado en su conjunto, y a través de éste, al conjunto de la ciudadanía.

Todas estas ambigüedades, tanto en el terreno de la representación, como en el de la *accountability*, lleva a que el sistema de redes sea criticado por constituirse en gobiernos privados que sirven a intereses particulares de grupos con capacidad de negociación. De hecho, los defensores del mercado ven al sistema de redes como una reconstrucción de un sistema de clientelismos particularistas (ver: Rhodes 1999 p.69).

f) Dificultades en la conducción y coordinación de las políticas públicas.

Estos problemas que venimos mencionando, de hecho, plantean el problema fundamental de la capacidad de las redes de conducir y coordinar las políticas públicas en un contexto de diversificación y autonomización, tanto de las organizaciones que las elaboran e implementan, como de los públicos que las demandan.

Cada política pública define en una negociación entre múltiples actores, y en esa negociación el Estado está representado por una agencia específica, la que tiene que actuar, no a través de instrumentos imperativos, sino a través de negociaciones con los integrantes de la red.

Tradicionalmente, el Estado era el actor que al poseer una visión de conjunto de las políticas públicas, debía asumir el rol de lograr la coordinación de las mismas, evitando redundancias y articulándolas de manera de lograr su complementariedad en función del bien público, así como de asegurar ciertos estándares y normas de procedimiento para la provisión de servicios públicos. Estos roles, de alguna manera los sigue manteniendo, pero planteándose ahora, dificultades específicas. Dado que la esencia del sistema de redes, es la negociación en cada red de la política pública, tanto en su implementación como en su formulación, el Estado pierde capacidad de imponer su visión de conjunto, ya que debe adaptarse a cada negociación específica. El lograr la coordinación de las políticas y asegurar ciertas normas de procedimiento, se vuelve problemático en tres niveles. Uno, a nivel de cada red correspondiente a cada política pública. Dos, a nivel de la coordinación de las distintas políticas públicas, y por ende, del conjunto de redes. Tres, muy vinculado al punto dos, al interior del propio aparato estatal, que aparece ahora fragmentado en múltiples agencias dotadas de mayor autonomía de negociación.

La necesidad de mantener normas de procedimiento uniformes, así como una coherencia para el conjunto de las políticas públicas, da lugar al desarrollo de sistemas de regulación general, así como a estructuras centrales de coordinación. Pero a su vez, estos sistemas de regulación y mecanismos de coordinación pueden generar efectos perversos que, o bien, neutralizan los efectos buscados por la descentralización en redes, o bien, no superan la falta de coordinación propia a este sistema.

Así por ejemplo, el desarrollo de las regulaciones y normas de procedimiento estandarizadas para los servicios públicos, puede llevar a un sistema tan complejo, que en la medida en que logre evitar la arbitrariedad de procedimientos y una tendencia a la baja de la calidad de los servicios públicos, destruya las ventajas derivadas de un sistema de redes, con una lógica de la negociación entre organizaciones autónomas que incorpora una mayor flexibilidad para adaptarse a las

demandas y necesidades de los participantes de la red y de los usuarios de los servicios públicos. Este sería el caso identificado por Hood y Dunleavy (1995) como de "reja cerrada".

Igualmente, el rol de los organismos centrales de coordinación, destinados a impedir una atomización extrema de las políticas públicas y lograr que éstas sean coherentes con los objetivos del gobierno, o bien limita la capacidad negociadora caso por caso, en aras de la coherencia de la política definida centralmente, o bien cae en la inoperancia coordinadora en beneficio de la flexibilidad. Una forma de simplificar este dilema, muy frecuentemente utilizada en esta era de reformas inspiradas en el nuevo paradigma de gestión pública (*NPM*), es aumentar el control presupuestario sobre las agencias autónomas. Esto se logra por vía de una delimitación más estricta del gasto en función de objetivos concretos, un control en tiempo real de la utilización de los recursos presupuestarios, y la constitución de agencias centrales con el cometido de fijar las prioridades y límites presupuestarios y de realizar el control en tiempo real. Estas técnicas de control presupuestario, son un pobre sustituto de una verdadera actividad de coordinación de políticas públicas, ya que lo que se establece son los límites del gasto, pero no se coordinan los objetivos sustantivos. Por otra parte, esto puede conducir a que las agencias se limiten a fijar objetivos compatibles con el gasto, sin responder a las verdaderas necesidades existentes (Peters 1998).

d) Problemas de eficiencia

Por otra parte, el sistema de redes, con su complejidad en los mecanismos de negociación, tiene problemas de eficiencia. Es decir, sus virtudes implican de alguna manera un aumento de los costos. Por un lado, la negociación es costosa, tanto en tiempo, como recursos humanos, como en los recursos materiales. Por otro lado, la introducción o desarrollo de nuevos mecanismos de regulación o coordinación centralizada, también genera costos debido a la creación de nuevas agencias públicas con sus correspondientes cuerpos burocráticos y costos de funcionamiento. Por último, la autonomía de gestión y las consiguientes dificultades de coordinación, puede conducir a redundancias y solapamientos en las prestaciones de un mismo servicio.

Finalmente, el retiro del Estado de muchas de sus funciones, en beneficio de empresas privadas y organismos voluntarios del tercer sector, puede conducir a costos por pérdida de memoria institucional. En la medida en que los servicios son prestados, y en muchas ocasiones definidos por organismos privados, no garantiza la continuidad de los mismos, ya que las empresas pueden quebrar, las ONG's pueden desaparecer, y el Estado puede no renovar los contratos. En cualquiera de esos casos, el aprendizaje acumulado durante el tiempo que dichas organizaciones tuvieron a su cargo las políticas públicas, se pierde. Se pierde, muy concretamente, porque el personal de esas empresas u ONG's, al desaparecer deja de ocuparse de esa tarea. En ese sentido, el sistema de carrera del clásico funcionario público, proporcionaba una acumulación de los aprendizajes en el personal por el cual se realizan las políticas públicas.

La Revalorización Del Modelo Burocrático-Jerárquico En El Estado

Las tendencias modernas de reforma del Estado, marcan una clara línea en sentido de la disminución del rol que cumplen las formas de conducción de tipo jerárquico, a favor del desarrollo de las otras dos formas de conducción, a saber, la de mercado y la de redes.

Como ya lo hemos afirmado, ninguna reforma puede prescindir por completo de alguna de estas tres formas de conducción. De este modo, asistimos a su articulación con diversas formas de predominio de una o de otra. En ese sentido, se observa que en los países anglo-sajones, asistimos al predominio de la introducción de los mecanismos de mercado en los servicios públicos, tanto a través de las privatizaciones, como por intermedio del desarrollo de la competencia y el gerenciamiento de tipo privado en agencias autónomas (citadas). En cambio, en los países bajos y en los escandinavos, ha predominado la línea de desarrollar la lógica participativa y de redes, enmarcada en un proceso de descentralización y devolución de funciones a la sociedad

(Naschold. 1996; Peters y Pierre 1998) Por último, en otros países, como Francia, Austria y Alemania, el énfasis en la disminución de los mecanismos jerárquicos de conducción, es menor.

Pero más allá de las especificidades de los países, encontramos también un corte temporal en las tendencias y énfasis puestos en el desarrollo de esas diferentes formas de conducción. Es así que en la década de los 80's es posible reconocer una clara tendencia al predominio de las reformas administrativas orientadas al mercado. Sin embargo, a medida que los déficits y límites ya señalados, de este modelo de reforma se iban haciendo evidentes, este tipo de propuestas empezó a aparecer más combinada con el desarrollo de mecanismos de conducción de redes, con un énfasis mucho más fuerte en la participación y en la negociación.

En los 90's, el modelo de redes aparece tanto como descripción de una realidad, como una propuesta normativa que abre mecanismos democratizadores en la conducción de los servicios públicos descentralizados, evitando algunas deficiencias de la lógica mercantilizadora, sin caer en los defectos del formato jerárquico. Sin embargo, como ya hemos visto, la conducción de redes tiene sus propias limitaciones, algunas de las cuales comparte con el modelo de mercado, especialmente en el terreno de la coordinación y la coherencia de las políticas públicas, así como en cuanto al aprisionamiento de los servicios públicos por gobiernos e intereses privados.

Todo este proceso de reformas, y la consiguiente constatación de las limitaciones de los mecanismos de mercado y de redes, conduce a la necesidad de una nueva conceptualización del rol del Estado, como el único actor dotado de capacidad para tener una visión general, y por ende una conducción de tipo macro-social, y al mismo tiempo con el monopolio de la legitimidad para hacerlo de manera vinculante. Luego de casi dos décadas de críticas incesantes al Estado y su burocracia, estamos asistiendo en este momento a una suerte de replanteo del valor y de la función que deben cumplir en este nuevo contexto, sus formas legales clásicas de intervención, de tipo jerárquico-imperativo, y su correspondiente modelo de administración, con una estructura organizativa burocrática y una función pública apoyada en el sistema de méritos.

La cuestión central entonces, es la de definir aquellas áreas en las que el Estado tiene que seguir actuando imperativamente, y donde sigue siendo importante mantener el tipo de organización jerárquico-burocrática, con sus virtudes de disciplina y verticalidad por un lado, y sus garantías legales y procedimentales, por el otro.

Este debate es fundamentalmente un debate político, ya que no se puede resolver exclusivamente en base a criterios técnicos, sino que depende de los valores e intereses y de las estrategias que adopten los distintos Estados nacionales. En todo caso, hay consenso de que siempre debe existir un núcleo estratégico y que en éste se debe conservar este modelo administrativo, aunque se puedan introducir algunos elementos de flexibilización.

Este núcleo estratégico está constituido por un conjunto de actividades tales como las de defensa exterior, policía, justicia, relaciones exteriores, recaudar impuestos, elaborar y distribuir el presupuesto público, y establecer el sistema de leyes y regulaciones imperativas. Estas actividades constituyen el núcleo estratégico, debido a que sólo se pueden realizar por vía imperativa y por consiguiente necesariamente deberán estar monopolizadas por el Estado (Bresser Pereyra 1999, p.100). Por esta razón, existe relativo consenso sobre la necesidad de mantener la estructura organizativa de tipo burocrático-jerárquico, que asegura la sumisión del aparato administrativo al poder político, y sus garantías legales para evitar un uso arbitrario del poder imperativo (Bresser Pereyra 1999, p.102).

Con respecto a las funciones de recaudación y elaboración y ejecución presupuestal, es necesario señalar, que más allá de la retórica a favor de reducir drásticamente el gasto público, el Estado sigue siendo el principal financiador del conjunto de los servicios públicos, aún cuando la provisión de los mismos se encuentra descentralizada hacia empresas privadas u organizaciones no gubernamentales. Debido a ello, el gasto público en la mayoría de los países se ha mantenido relativamente constante (Pierre 1999). Esto implica el fortalecimiento de los aparatos del núcleo estratégico estatal a cargo de estas funciones impositivas y presupuestales, así como de distribuir y controlar el uso de los recursos públicos.

De la misma manera, en el terreno de las regulaciones –como ya hemos visto-, el desarrollo de la lógica de mercado y/o de redes en los servicios públicos, genera nuevas tareas para el

Estado central en el terreno de las regulaciones. Esto es así, debido a que en el nuevo contexto de traspaso de servicios públicos a empresas privadas y a organizaciones del tercer sector, e incluso a agencias estatales con mayor autonomía, presenta una matriz de servicios públicos muy fragmentada, que –como ya vimos- hace necesario controlar y regular centralizadamente. En ese sentido, el núcleo estratégico estatal sigue teniendo la responsabilidad por garantizar una provisión adecuada de servicios a sus ciudadanos, manteniendo un control sobre los estándares de calidad generales y la equidad en la prestación de los servicios. La importancia de este desarrollo de nuevas funciones regulatorias y de control centralizados, se ha interpretado como la transición desde un tipo de Estado proveedor de servicios, a un tipo de Estado regulador.

Finalmente, también surge la necesidad de revalorizar el rol del Estado y de su núcleo, organizado de forma burocrático-jerárquica, en el terreno de la elaboración y conducción de las políticas públicas. Aún en un contexto de devolución de funciones a la sociedad y el mercado, el Estado mantiene un rol esencial en la elaboración de las políticas públicas y en la definición de los fines de las mismas. En la lógica de mercado, la idea teórica es, correspondiendo a la clásica separación entre política y administración, que el Estado fija las metas y elabora los lineamientos generales de las políticas públicas, encomendando a las agencias descentralizadas, su implementación. En la lógica de redes, el mecanismo es un poco más complejo, ya que la elaboración de las políticas públicas es un proceso negociado con los actores y agencias de la red. Pero incluso en este último caso, el Estado mantiene la responsabilidad de que en esta negociación, las políticas sectoriales se articulen con el conjunto de las políticas públicas.

Este rol del Estado en la elaboración de las políticas públicas, se basa en que aún en el proceso más negociado, éste no es un actor más, sino que es el único actor que puede desarrollar la capacidad de tener una visión de conjunto y de expresar el interés general. En primer lugar, porque dispone de una maquinaria administrativa con representación a nivel nacional. En segundo lugar, porque esa maquinaria responde a los representantes electos por el conjunto de la ciudadanía. Esto lo distingue de la lógica particularista de mercado, ya que expresa la voz de la ciudadanía y no el poder de compra de los consumidores, así como de la lógica particularista de redes, ya que su obligación es articular la voz del conjunto de la ciudadanía, y no de sólo una parte de ella. Al mismo tiempo, en esta constitución del interés general, el Estado puede asumir la representación de sectores sociales carentes de poder de compra y, que no interesan a las empresas de mercado, o de sectores carentes de capacidad de organización y movilización, que por consiguiente no están representados en las negociaciones de las redes. Como contrapartida de lo anterior, el aparato administrativo estatal constituye el canal de *accountability* ante los representantes políticos, y a través de ellos ante la ciudadanía en su conjunto, por la formulación e implementación de las políticas públicas.

En la medida en que este conjunto de actividades centralizadoras que hemos venido describiendo aquí, sigan siendo valoradas, se replantea también la revalorización de su específica forma organizativa burocrático-jerárquica. En efecto, más allá de todas las críticas que se le han hecho a esta forma de organización y conducción de los asuntos públicos, sus virtudes siguen estando centradas en su capacidad para proporcionar garantías de cohesión, imparcialidad y respeto a la Ley, y sometimiento a los representantes políticos de la ciudadanía.

Las características del modelo organizativo burocrático, típico de la Administración Pública tradicional, son sintetizadas por Mayntz de la siguiente manera:

- Una jerarquía de autoridad fijada con precisión;
- Un sistema vertical y fijo de líneas de comunicación;
- Una división del trabajo reglamentado de acuerdo a la especialización;
- Un sistema de reglas y procedimientos que fija los derechos y obligaciones de los miembros de la organización;
- Un sistema definido de procedimientos administrativos para la realización de tareas.

(Mayntz 1985)

En las naciones industrializadas, junto a este modelo organizativo de tipo burocrático, se ha ido institucionalizando el sistema de méritos en la gestión del personal. Horn, citado en por Prats y Catalá (1998), establece para éste las siguientes características:

- Nombramientos en base a exámenes competitivos;
- imposición de restricciones a la movilidad arbitraria;
- garantía y exigencia de neutralidad política;
- Cuerpo regulatorio independiente (la Comisión de Servicio Civil o equivalente) que asegura los items anteriores.
- Posiciones establecidas centralmente y clasificadas por grados;
- Salario y pensión determinados por su grado o rango más que por el trabajo que efectivamente realizan;
- Impedimentos (en muchos casos) para la entrada lateral al servicio desde el exterior en los escalafones superiores. Tiende a haber pocos “puertos de entrada”; la mayoría de los funcionarios entran en los grados más bajos y prosiguen su carrera dentro del servicio; prácticamente casi todas las posiciones superiores son provistas por promoción.

Ambas características, a saber, la organización de tipo burocrática, y la función pública basada en un sistema de méritos, han caracterizado a la Administración Pública a lo largo del SXX. En la Administración Pública (como subsistema del más amplio sistema político-administrativo), respetando los principios de un gobierno representativo, el vértice de la jerarquía de autoridad está ocupado siempre por los representantes políticos en la rama Ejecutiva.³

Como se puede observar, el modelo organizativo burocrático, privilegia valores tales como la centralización, la unidad de comando y el control procedimental. De esta manera, la organización se transforma en una maquinaria disciplinada, donde la orden debe ser cumplida sin diletantismos y discusión, dejando muy poca discrecionalidad a los empleados de la organización, con la finalidad de que la voluntad política se cumpla lo más fielmente posible.

Sin embargo, para poder entender adecuadamente la razón de ser del modelo tradicional de Administración Pública, junto a las posibles ventajas técnicas del mismo, se debe tener en cuenta las garantías legales –para el administrador y el administrado- que el modelo otorga, para impedir el uso arbitrario del poder de Estado. En ese sentido, las modernas Administraciones Públicas del SXX, al complementar el modelo organizativo burocrático con una gestión de personal basada en un sistema de méritos, buscaron maximizar una serie de valores fundamentales para garantizar el respecto de los principios de una democracia representativa en un Estado de Derecho.

El sistema de méritos, como base de la moderna institución del Servicio Civil, a través del establecimiento de las obligaciones, pero también de las garantías y derechos de los funcionarios públicos, promueve la combinación de dos principios administrativos que coexisten en tensión permanente: la neutralidad profesional y la subordinación a la voluntad política.

Por un lado, el funcionario público tiene la obligación de servir con fidelidad a sus *masters* políticos (es decir, a sus jefes políticos de la rama Ejecutiva), más allá de que la orden sea o no de su agrado. El sistema de organización burocrática, como hemos visto está diseñado para que la orden se siga sin discusión.

Al mismo tiempo, se le exige al funcionario un respeto absoluto por las normas y procedimientos administrativos, dependiendo de ello la evaluación que su jefe haga posteriormente. Ello implica –entre otras cosas- ceñirse al principio de neutralidad política, ya que la aplicación imparcial y rigurosa de la norma, significa evitar los particularismos políticos (y de otra naturaleza). Las garantías de permanencia en el cargo, así como las de una carrera basada en el mérito profesional, son protecciones del sistema contra posibles arbitrariedades de la cúpula política.

³ Según esté configurado uno u otro sistema político-administrativo, este vértice comenzará más arriba o más abajo en la pirámide jerárquica de la administración.

De esta manera, el sistema de méritos busca combinar la necesidad de contar con una maquinaria administrativa competente, que efectivamente esté al servicio de los líderes políticos (y no de otros intereses, que pueden ser los suyos propios), y que al mismo tiempo tenga las garantías necesarias para no procesar aquellas demandas políticas que signifiquen un claro apartamiento a las normas legales, o que busquen favoritismos sectoriales que atenten contra el interés general.

De la misma manera, el sistema de méritos y la organización burocrática, aseguran la continuidad de los asuntos públicos, a través del establecimiento de oficinas permanentes, y rutinas burocráticas aprendidas en una carrera de por vida, que significan una memoria institucional que refuerza la capacidad de acción estatal.

También es necesario destacar las garantías que este sistema ofrece, de tratamiento igualitario a los ciudadanos. Por un lado, el apego a las normas legales y procedimientos administrativos, es decir, la aplicación impersonal de la Ley, implica evitar consideraciones ad-hoc o particularistas. Por otro lado, existe un sistema de incentivos en la gestión, destinado a fomentar una ética de servicio público muy distinta a la cultura empresarial (en la que se premia el esfuerzo individual, la toma de riesgos y la atención personalizada al cliente). La existencia de normas que tienden a homogeneizar la carrera administrativa (por ej., no se paga por rendimiento en el trabajo, sino por el tipo de función que se desempeña), contribuye positivamente al fomento de dicha ética.

Este tipo de consideraciones acerca de la Administración Pública tradicional, obviamente está hecho desde un punto de vista institucional amplio. Por lo tanto, trasciende consideraciones de corto plazo, acerca de su capacidad para perseguir la eficiencia organizacional de tipo económico, o para adecuarse a las cambiantes necesidades de los grupos particulares que intervienen en una negociación en torno a una política pública. La utilidad de este tipo de modelo administrativo, y de una institución como el Servicio Civil basado en un sistema de méritos, se comprende únicamente si se analizan sus ventajas para garantizar un uso racional-legal del poder estatal, en aquellas tareas en las que el Estado debe actuar con una conducción centralizadora, imperativamente y representando la voluntad general. Por consiguiente, en la medida en que siga siendo necesario que el Estado cumpla funciones de recaudación de impuestos y distribución de recursos públicos, de regulación general y control de su cumplimiento, de formulación de políticas públicas y de control de su implementación, estas virtudes específicas de la conducción burocrático-jerárquica siguen siendo necesarias. En ese sentido, aunque las reformas administrativas de los últimos tiempos pueden estar más orientadas hacia el mercado o hacia las redes, existen ciertos límites a la sustitución de la forma burocrático-jerárquica de conducción. Como lo señala Vincent Wright: *“el contexto del Estado es la democracia,, con el gobierno tomando decisiones autoritarias al mismo tiempo que se ocupa de la gestión de las macroexternalidades, asegurando la igualdad y la responsabilidad, y con una base organizativa enraizada en los valores de la imparcialidad, objetividad, regularidad, predictabilidad, legalidad y legitimidad. El sector público, con el principal instrumento del Estado, funciona de acuerdo a normas que derivan de muchas, y a veces contradictorias, racionalidades: política, legal, institucional, técnica, social y económica, y una gran parte de su lógica exige alguna forma de weberianismo, con énfasis en la uniformidad, la imparcialidad, el anonimato y las normas jurídicas.”* (Wright 1996, p.42)

LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL EN URUGUAY

Fundamentos Y Objetivos De La Reforma De La Administración Central En El Segundo Gobierno Del Presidente Sanguinetti.

La tendencia a la creciente transferencia de funciones del Estado a la sociedad civil, así como la necesidad de la reconstrucción institucional del núcleo central encargado de conducir (Steering) el nuevo sistema de servicios y funciones públicos está presente en las reformas encaradas por el segundo gobierno de Sanguinetti.

En 1995 el segundo gobierno de Sanguinetti, se planteó encarar una reforma sistemática y coherente de la Administración Central, entendida no sólo como una reducción del gasto y del personal, sino como una transformación y modernización institucional. En esta perspectiva, la reforma de la Administración Central tiene por fundamento, según lo expresado en los documentos del CEPRE, la necesidad de adecuar el desempeño del Estado y el peso de la Administración Pública, a los desafíos de los años 90's. Estos son, articular las demandas de equidad social, con las exigencias de mayor competitividad y eficiencia, en función de la nueva realidad de una economía más abierta a la competencia internacional, a las innovaciones tecnológicas y a los procesos de integración regional (Mercosur). Se trata, según los textos del CEPRE, de reconsiderar el rol del Estado, superando dos paradigmas antagónicos. Por un lado, "la visión de un modelo de Estado omnipotente e interventor basada en la creencia de que todos los problemas son susceptibles de solución mediante la expansión irrefrenable del gasto público". Por otro lado, la tendencia contraria que valoriza "un Estado anoréxico basado en el postulado de que cuanto más mercado y menos Estado, mejor funciona la economía y más eficazmente se resuelven los problemas económicos y sociales" (OPP-CEPRE 1998, p.10).

La superación de estos dos paradigmas es el desarrollo de una nueva institucionalidad que no se plantea sólo el objetivo de reducir el Estado, sino que se busca construir un Estado más gerencial, más inteligente y más eficiente, aunque también para esto, más pequeño (OPP-CEPRE 1998, p.10). Esta perspectiva implica transformar el Estado uruguayo para adecuarlo a las nuevas tendencias que se vienen imponiendo en lo que hace a su rol y sus formas de gestión. Esto implica pasar de: "la prestación directa a la indirecta y regulada de cometidos públicos; de la prestación de servicios reglamentada, a las transferencias de pagos por servicios contratados; de estructuras verticales basadas en el principio de la autoridad central, a operaciones desconcentradas y descentralizadas con delegación de competencias y de decisiones; de privilegiar una cultura basada en los procedimientos y en la utilización de los insumos para medir el éxito o fracaso de la función pública, a una centrada en lograr resultados en términos de su misión y de la satisfacción de los usuarios." (OPP-CEPRE 1998, p.10).

Para lograr estos objetivos generales se plantean los siguientes objetivos específicos

a) Concentración de la Administración Central en las funciones de conducción y regulación y control, y traspaso a la sociedad civil y la mercado del resto de las actividades a la sociedad civil e introducción y desarrollo de sistemas de control por resultados .

b) Revalorización de la función pública y creación de cargos de alta gerencia.

Vemos pues que los fundamentos de la reforma administrativa del Estado, se enmarcan explícitamente dentro de la tendencia general de aplicación de los nuevos principios de la gerencia pública ("*the new public management*" (NPM)) y junto con la preocupación por reconsiderar y reconstituir el rol del Estado y más específicamente de su aparato central en el nuevo sistema de servicios públicos.

Concentración Funcional De La Administración Central, Transferencia De Funciones A La Sociedad Civil, E Introducción De Sistemas De Control Por Resultados.

La consecuencia general más significativa que se ha producido con reforma de la Administración Central es una fuerte concentración funcional del aparato estatal, con el consiguiente traspaso de funciones empresas de mercado, organizaciones del tercer sector, y organizaciones públicas dotadas de mayor autonomía de gestión .

Como señala Sayagués Laso, el Estado uruguayo ya se caracterizaba por tener una fuerte descentralización administrativa, en el sentido de la relación de autonomía que distintas organizaciones públicas tienen con respecto a la Administración Central (entres autónomos y servicios descentralizados, gobiernos departamentales, etc.). A esta pauta tradicional, la reforma estaría agregando nuevos casos de descentralización administrativa y una acentuación de la pauta de traspaso de funciones a la sociedad civil y al mercado.

Este proceso de concentración de las actividades estatales y traspaso de funciones a la sociedad civil se produjo a través de varios mecanismos.

El mecanismo principal de la reforma fue la definición de las funciones sustantivas y no sustantivas siguiendo los criterios establecidos por los instructivos del CEPRE. Según estos deben ser definidas como sustantivas funciones de elaboración de políticas, regulación y control. Estas son las que funciones que deben seguir siendo realizadas por la Administración Central. Las otras de las actividades realizadas hasta ese momento son declaradas no sustantivas y deben ser traspasadas por medio de su tercerización a empresas de mercado o a organizaciones no gubernamentales. A esto hay que agregar un número importante - 50 o sea un tercio de las tercerizaciones - de actividades declaradas sustantivas, que también fueron tercerizadas en conformidad con lo que autorizaba la Ley de Presupuesto

Pero además se produjeron otros traspasos de actividades de la Administración Central hacia fuera de ella.

El Correo dejó de ser una unidad ejecutora del Ministerio de Educación y Cultura y se transformó en un Servicio Descentralizado regido por el artículo 221 de la Constitución. Con esto se le otorga al Correo el máximo de descentralización y autonomía de gestión que la Constitución autoriza, ya que esta establece explícitamente que es uno de los servicios que no puede constituirse en Ente Autónomo. Con esta descentralización se busca dotar al Correo de mayor autonomía para desarrollar su capacidad de competencia en el mercado de los servicios postales.

Otra forma por la que se concretó el traspaso de actividades de la Administración Central a la Sociedad Civil fue la creación de cinco nuevas Personas Públicas no Estatales: Instituto de Promoción de la Inversión y las Exportaciones de Bienes y Servicios (Art.202 y ss); Plan Agropecuario (Art.241 y ss.); Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (Art.341 y ss.); Comisión Honoraria de la Lucha Antituberculosa (Art.403); y el Instituto Nacional de Abastecimiento (Art.432 y ss.). Las Personas Públicas no Estatales no son un fenómeno nuevo en el Estado uruguayo. Existen desde los años veinte, y en 1995 eran unas quince. Sin embargo Cagnoni señala que en los últimos tiempos, el sentido de su creación tiene una inflexión importante. En sus orígenes y en las primeras etapas el sentido era acercar al Estado, articulándolas con su participación y control, actividades de interés público creadas y efectivamente implementadas por iniciativa de la sociedad civil: "el Estado recibió el aporte de sectores gremiales de la sociedad para el cumplimiento de fines que interesaban a estos sectores, pero que al mismo tiempo no eran contrarios al interés general" (Cagnoni, Revista de Derecho Público, No1, p.29). Se trataba entonces de un movimiento centrípeto. En cambio, las nuevas creaciones de personas públicas no estatales, se hace en base a actividades realizadas por el Estado que son transferidas a organizaciones de la sociedad civil (Cagnoni, op.cit., p.31 y 32). Se trata entonces de un movimiento centrífugo. En el proceso de Reforma las cinco nuevas personas públicas no estatales corresponden a este movimiento centrífugo de transferencias de funciones hasta ese momento realizadas dentro del ámbito de los ministerios hacia la sociedad civil⁴

Finalmente otro mecanismo importante de traspaso de funciones del Estado a la sociedad civil fue el desarrollo de los convenios con ONG especialmente en el área social. Esta línea es especialmente importante en el área de políticas sociales. Así por ejemplo en el INAME que, si bien no formaba ni forma parte de la Administración Central, se acogió a la posibilidad de realizar su reforma por medio de los mecanismos establecidos en la Ley de Presupuesto, redujo por esta vía casi a la mitad la cantidad de funcionarios.

⁴ Cuatro de ellas eran unidades organizativas de de los Ministerios y fueron así trasladadas hacia fuera del Estado La quinta persona pública no estatal. creada por la Ley de Presupuesto, el Instituto de Promoción de la Inversión y Exportación de Bienes y Servicios, también siguió la pauta centrífuga pero de manera un poco distinta. Esta entidad no existía como unidad organizativa dentro de un ministerio, sino que fue creada por la ley de presupuesto. Pero no se trata de una organización que existiera en la sociedad civil sino que el Estado en vez de crear una nueva repartición dentro de algún ministerio, la crea y la traspasa en el mismo movimiento a la sociedad. (E Biasco Marino 1999 pp 89 y ss.)

De esta manera la reforma produce la concentración de la Administración Central en las funciones de elaboración de políticas, regulación y, aumenta el número de funciones públicas o de apoyo al Estado, transferidas al sector privado o al tercer sector.

Este proceso de concentración funcional del Estado y desarrollo de los servicios públicos prestados por empresas de mercado o del tercer sector se acompañó del desarrollo del sistema de control por resultados. Durante el periodo del segundo gobierno de Sanguinetti se avanzó, de manera significativa en la creación de las condiciones para realizar un control por resultados de la gestión. En el Presupuesto Nacional 1995-1999, el 70% de los Incisos ya había definido algún tipo de indicadores en todas sus Unidades Ejecutoras. En la recientemente presentada "Rendición de Cuentas de 1998" se completó este proceso de confección de indicadores de gestión y se puso en práctica el Instructivo de febrero de 1999 (el que hemos detallado más arriba). Esta Rendición de Cuentas es la primera que se elabora en base a la nueva lógica de control por resultados. Es pues un primer paso en un proceso de introducción por resultado que explícitamente se ha planteado ser gradualista. Como tal es un proceso aun incompleto, que no puede aún ser evaluado. Pero lo que si se puede constatar a partir de los criterios establecidos por el CEPRE en sus instructivos es que este sistema sigue la pauta general ya señalada estos hacen de concentrarse en los aspectos cuantificables de los resultados. Según el Instructivo cada unidad ejecutora debe definir objetivos generales en términos cualitativos. Pero luego los criterios para evaluar el logro de esos objetivos, las metas (que es la concreción cuantitativa del objetivo) y los indicadores de eficacia, eficiencia y calidad deben ser definidos según lo señala el Instructivo del CEPRE de forma cuantificable. Evidentemente esto no significa no se vaya a prestar atención a los aspectos cualitativos, o que se considere que estos no tienen importancia. Pero sobre estos aspectos los instructivos no establecen ningún tipo de criterio a tener en cuenta, por lo que es de suponer que quedan librados al juicio de quien o quienes evalúen la contratación con terceros de cada actividad.

De esta manera vemos que la reforma de la Administración Central sigue la pauta general de concentración de funciones, traspaso de actividades públicas a las organizaciones autónomas e introducción y desarrollo del control por resultados centrado en los aspectos cuantificables.

Con ello se busca simplificar la tarea del Estado y aumentar la eficacia, eficiencia y calidad del conjunto de las funciones públicas, incorporando competitividad y flexibilidad de acción y de respuesta a una demanda social, pero al mismo tiempo le plantea al núcleo central del Estado nuevas exigencias. Esto requiere según lo señalado por los documentos del CEPRE la revalorización y modernización del trabajo de los funcionarios públicos ya que estos dependen de la calidad efectiva y real de la reestructura organizativa:

"Elevar la competitividad y la productividad del sector público implica emprender necesariamente una serie de acciones -coordinadas y complementarias entre sí- hacia los funcionarios públicos en aquellas áreas ya identificadas como prioritarias en la Ley de Presupuesto Nacional. Los funcionarios de la Administración Central tienen la responsabilidad directa en la prestación de los bienes y servicios públicos y por eso mismo constituyen el factor principal en el proceso de captación y expresión de los cambios requeridos" Pág. 53.

Profesionalización Y Revalorización De La Función Pública

El sistema de personal de la Administración Central uruguaya, más allá de sus aspectos formales,⁵ se caracterizaba por una importante discrecionalidad en los mecanismos de selección y ascenso del personal y en las formas de su retribución. Los funcionarios de carrera coexisten con funcionarios que no son de carrera, y el ascenso a los cargos de la carrera administrativa no se correlaciona con la ocupación efectiva de los puestos y la realización de las tareas correspondientes. Igualmente, la heterogeneidad de las formas de retribución salarial genera, una situación en la que no hay estricta correspondencia entre cargo y retribución. La carrera

⁵ Esta situación de no cumplimiento efectivo de sistemas formalmente consistentes con los principios y reglas de la carrera administrativa es caracterizada con el concepto de informalidad el Estudio del Banco Mundial 1998 p143

administrativa existe y se cumple , pero el cumplimiento es bastante más formal que real. Esto proporciona a los jefes mayor discrecionalidad que lo que la letra de la ley establece en las designaciones para el cumplimiento real de los distintos puestos, así como en la fijación del pago . Estos mecanismos de discrecionalidad, son entre otros entre otros- las encargaturas en puestos de dirección, los pases en comisión, la asignación de premios e incentivos, las remuneraciones con partidas de libre disponibilidad, etc.

Además de las distorsiones en los procedimientos de selección y ascenso, así como las de la estructura organizativa, es necesario agregar las distorsiones que se derivan de la complejidad y heterogeneidad del régimen salarial. La estructura salarial de un funcionario público en el Uruguay, comprende una gran cantidad de partidas. Al variar a su vez, según las UE o Incisos o de acuerdo al Escalafón-Grado, aumenta enormemente su diversidad, transformándose en cientos de partidas. Estas partidas se agrupan en tres grandes categorías, que a su vez comportan diversas variedades de partidas (Stolovich y Mouerelle 1995, pp.25-35). Estas son, por un lado, las remuneraciones comunes a todos los funcionarios, que han ido perdiendo importancia en el total de las retribuciones, y por el otro lado, una diversidad de partidas presupuestales y extrapresupuestales, que se distribuyen con una gran diversidad de criterios, que diferencias a los Ministerios y UE entre sí, así como a los funcionarios dentro de cada UE. Todo esto se traduce en una ruptura de la estricta correlación entre los cargos y grados de la carrera administrativa, con respecto a la remuneración. Funcionarios con igual cargo y grado (y responsabilidades) reciben retribuciones desiguales (Sánchez 1995, Tomo 1, p. 47; Stolovich y Mouerelle 1995, p.5 de las conclusiones). Esto, por un lado, aumenta la discrecionalidad del jefe para retribuir de manera diferencial a los funcionarios, y por el otro, disminuye el interés de éstos por la carrera formal, ya que la mejora de su retribución depende de los mecanismos informales.

A esta discrecionalidad informal (es decir resultado del cumplimiento imperfecto de los mecanismos formales) en la gestión del personal, hay que agregar que el conjunto del sistema se encuentra, - y esto no por informalidad sino en correspondencia con lo que la ley establece -, directamente dirigido por personal seleccionado y designado en los puestos claves de la Administración Central con criterio y discrecionalidad política. En primer lugar, obviamente, los ministros y los subsecretarios Pero además por ley existen una gran cantidad de cargos de particular confianza, nombrados políticamente en los puestos de dirección de las principales unidades organizativas de la Administración Central

En los fundamentos de la reforma de la Administración Central no se tematiza explícitamente la cuestión de la informalidad en el cumplimiento de los principios y normas de la carrera administrativa. Pero se plantea una visión crítica sobre la falta general de profesionalidad y de motivación de los funcionarios causada por la erosión de las condiciones de trabajo y el predominio de los criterios subjetivos.

"No es posible dar cumplimiento a los objetivos propuestos si no se establecen claramente las condiciones objetivas de trabajo recreándolas en el nuevo marco de racionalidad de la reforma. Diagnósticos realizados al respecto desde la década de los años 60 hasta la fecha dan cuenta de que diferentes procesos de larga data han ido erosionando las condiciones objetivas de trabajo dando paso a condiciones subjetivas y falta de profesionalización. Ello ha conducido a situaciones de desigualdad en el trabajo que derivan frecuentemente en la desmotivación de los funcionarios, aumentando el ausentismo y generando niveles de bajos rendimiento. Producto de estas distorsiones es que se ha priorizado la cantidad de personal en desmedro de la calidad profesional y remuneración de la función pública. En particular, y como consecuencia de lo anteriormente expresado, la política de remuneraciones ha desfavorecido notablemente en las últimas décadas los estratos gerenciales, profesionales y técnicos de la Administración Central, lo que ha alentado el doble empleo en perjuicio de la productividad y dedicación al servicio"
CEPRE 98 Pág. 54

Ante esa situación la reforma de la Administración Central se planteó revalorizar la función pública y la carrera administrativa en general, e introducir y fomentar en ciertos puestos las capacidades gerenciales. La reestructura organizativa debía según el CEPRE acompañarse y correlacionarse con una transformación de la gestión de los recursos humanos ya que son estos los que hacen realidad el funcionamiento de la organización.

A través de la implementación de la reforma se produjo la creación de una cantidad importante de cargos de Alta Gerencia. Fueron definidos como tales, 35 % de los cargos de dirección de primer nivel. Son provistos por concursos abiertos (incluyendo contratación hechas del sector privado) y la a contratación se hace sin plazo fijo y es revocable en todo momento por decisión fundada del Poder Ejecutivo (Art. 50 del TOFUP). Sus remuneraciones deberán tener un nivel competitivo con los del sector privado, y se fijaran criterios homogéneos en todo el sector público. El proceso de provisión efectiva de estos cargos, recién empezó a finales del gobierno de Sanguinetti, por lo que todavía no es posible evaluar sus efectos sobre la lógica de la gestión interna de la Administración Central. De todas maneras lo que se puede decir desde ya que se trata de un número importante de puestos de primer nivel que dejan de ser de carrera y pasan a mecanismos de contratación y cese de tipo gerenciales y abiertos al mercado. Esto se sitúa a un nivel similar a una reforma radical en este terreno como la inglesa. En efecto en Inglaterra en 1995 se habían creado en los cargos de dirección un tercio de puestos de tipo gerencial, contratados por fuera de la carrera administrativa. (Dargie y Locke 1999)

Se introdujeron también mecanismos de flexibilización de la carrera administrativa e incentivos por rendimiento. En las evaluaciones y concursos para los ascensos de los funcionarios presupuestados de la Administración Central, se modifica el sistema de puntaje, disminuyendo la importancia de la antigüedad y aumentando el peso de la capacitación y de los méritos. Al mismo tiempo, se eliminan las limitaciones de grado para concursar, ya que cualquier funcionario, sin importar su grado, puede concursar por cualquier cargo dentro de su escalafón.

También se produjo por Ley 16697 del año 1995 el cierre durante diez años el ingreso a la función pública. Las prácticas clientelísticas, había ido produciendo no solo un crecimiento excesivo del número sino también una selección que no tenía en cuenta las necesidades de la estructura organizativa. Para cortar entonces drásticamente las tentaciones clientelísticas se prohibió por ley el ingreso de nuevos funcionarios públicos (de carrera, contratados de larga duración y zafrales). Ahora bien, el mecanismo del cierre no puede ser mantenido definitivamente, ya que en primer lugar, la ley prevé un plazo de diez años, y en segundo lugar, es necesario rejuvenecer el personal e introducir nuevas capacidades. La cuestión que queda pendiente aquí, es la de si la reapertura se hará en base a una revalorización y cumplimiento efectivo de los mecanismos de carrera o si se mantendrá la pauta de informalidad y discrecionalidad en el ingreso, pago y distribución efectiva en los distintos puestos y funciones.

En ese sentido lo que se puede constatar es que en la actualidad la reforma no ha producido transformaciones sustanciales en la pauta de discrecionalidad que caracterizaba la gestión del personal.

Formalmente la reforma de la Administración Central se planteó poner orden en la estructura de puestos de trabajo y su relación con los cargos y funciones contratadas. La reformulación de las estructuras organizativas debía, según la Ley de Presupuesto, seguir la siguiente secuencia lógica: en base a la redefinición de los cometidos del Inciso y de la UE, se debía definir el nuevo organigrama. A partir de ello, cada UE debía definir el cuadro de puestos necesarios para cumplir dichas funciones. A partir de lo cual, se debía definir los cargos y funciones contratadas, necesarios para dichos puestos, y declarar excedentes los restantes. Con este procedimiento, se buscaba que no se retiraran indiscriminadamente los funcionarios, según su conveniencia personal, sino que la disminución de personal se hiciera en base a un reordenamiento de la estructura cargos y puestos, de tal manera que se retiren solo los funcionarios cuyo cargo y puesto no sea necesario. Al mismo tiempo con eso se buscaba que cada funcionario ocupe el puesto y realice efectivamente las funciones correspondiente a su cargo (o asimilado al cargo en el caso de los contratados), y por el otro lado que desaparezcan aquellos cargos que no fueran necesarios para ningún puesto. Esto no implicaría una innovación

ya que es lo establecido en el Estatuto Legal Central, pero sí un reordenamiento de la relación entre cargos, puestos y funcionarios que se encontraba distorsionada por las prácticas discrecionales. Esto se tradujo en un importante número de declaración de excedencia con la cual se redujeron 10196 cargos y funciones contratadas (Rendición de Cuentas 1998) o sea 17,7 % sobre el total original en el universo de la reforma.

Ahora bien, de las informaciones que surgen de nuestras entrevistas, resulta que el procedimiento para hacer las declaraciones de excedencia, fue una combinación de declaraciones de excedencias justificadas a partir de la lógica ya expuesta, con declaraciones de excedencias de los funcionarios que manifestaban su interés en retirarse. De esta manera la propia implementación de la reforma habría seguido la pauta característica de la informalidad: la norma existe, en este caso los procedimientos para declarar la excedencia, pero se cumple en algunos casos y en otros no, según la discrecionalidad de los distintos jefes y/o de sus relaciones o acuerdos con sus funcionarios.

Por otra parte se mantiene incambiada la coexistencia de funcionarios de carrera y funcionarios contratados de larga duración; y nada se ha planteado con respecto a la transformación u ordenamiento de la situación de dos mecanismos paralelos de ingreso (antes del cierre y cuando se reabra), de ascensos y remuneraciones que se ha ido generando por vía de hecho. En todos los proyectos de reestructura de las unidades ejecutoras se habla por igual de cargos y funciones contratadas. Lo único que existe como referencia a este tema, es que en caso de que en la unidad organizativa existan diversos cargos o funciones contratadas de escalafón, grado, denominación y serie, se declarará excedente prioritariamente a las funciones contratadas. Sin embargo, si se observan los resultados en el universo de la reforma se constata que la declaración de excedencias no se tradujo en un aumento de la proporción de funcionarios presupuestados, sino que por el contrario disminuyó. En Diciembre de 1998, los ministerios civiles, tienen 64,5% de personal presupuestado, 18,4% de contratados y 17% de zafrales y otros. Con respecto al año 1994, esto significa que los primeros son un 4% menos con respecto al total, los contratados 1 % más y los zafrales 3 % más. Por otra parte en las creaciones de nuevos puestos de dirección como resultado de las reestructuras organizativas se establece que está destinado a cargos de carrera o funciones contratadas.⁶

A esto hay que agregar que aumentó, en los organismos que constituyen el universo de la reforma el número de empleados en las categorías de becarios, pasantes, arrendamiento de obra y otros, los cuales si bien están empleados por el Estado no son funcionarios públicos y por consiguiente no cuentan con las garantías y obligaciones correspondientes. En 1995 en el universo de la reforma estas categorías de empleados eran 2345 y en 1999 son 4311. Un aumento de 54 % . Mas específicamente dentro de los ministerios civiles de los empleados en estas categorías pasan de 1673 en 1995 a 3358 en 1999, o sea 1685 más. En términos porcentuales esto representa un aumento de 49% , y con ello pasan de ser el 3,9 % de los empleados civiles del Estado a ser el 9,5 %.

Finalmente se recurrió ampliamente a la utilización de contratos de obra en programas, en general con financiación internacional, en el ámbito de la Presidencia.. Según las cifras divulgadas por la prensa en 1999 había 1658 contratados por este mecanismo.

En cuanto a la estructura remunerativa, se introdujeron algunas modificaciones tendientes a poner orden en la misma. Por ley, se limitó la práctica de “pases en comisión” y de las “redistribuciones” desde y hacia los organismos públicos externos a la Administración Central. Por otra parte algunas disposiciones derivadas de la Ley de Presupuesto, han aumentado la visibilidad, por parte de los órganos de contralor central, de la utilización, de los fondos extrapresupuestales. Pero más allá de estas medidas puntuales, la situación no se ha transformado sustancialmente. Sigue habiendo una diversidad de partidas salariales, tanto presupuestales como extrapresupuestales, que distorsionan el principio de a igual cargo igual salario, además de que continúan habiendo UE ricas y pobres. Incluso la introducción de incentivos al rendimiento, si bien definido por tribunales y regido por pautas de evaluación formalmente establecidas, viene a agregar

⁶ Ver por ejemplo CEPRE 98 pp 556, 546 520

una nueva diferenciación en los ingresos de los funcionarios, en una situación de ya gran diversidad y heterogeneidad.⁷.

El conjunto de estos resultados en el terreno de la gestión del personal. muestra entonces que no solo no disminuye sino que más bien aumenta la heterogeneidad de la estructura del empleo público y se amplía el espacio de discrecionalidad en la gestión del ingreso, permanencia, distribución y retribución del personal.

COMENTARIOS FINALES

La reforma de la Administración Central del Estado uruguayo proyectada e implementada por el segundo Gobierno de Sanguinetti se enmarca claramente dentro de las tendencias generales que en las dos últimas décadas del siglo veinte se vienen observando en los sectores públicos en la mayoría de los países. Como ya hemos visto, básicamente, esta tendencia general se caracteriza por la concentración del Estado en las tareas de formulación de políticas públicas, regulación y control, y transferencia a la sociedad civil de las actividades de prestación directa de servicios públicos. Ya vimos también, que esta transferencia puede ser hacia empresas privadas al lucro, con lo que se desarrolla la lógica del mercado en los servicios públicos, o hacia organizaciones del tercer sector, con lo que se desarrolla la lógica de redes.

Estas transformaciones de los sectores públicos, replantean la cuestión de la capacidad estatal de cumplir con su tarea de conducción, preservando el interés colectivo y evitando quedar prisionero de los intereses particulares, sea de las empresas de mercado, o de los grupos de interés organizados en redes. En este sentido, puede decirse que las transformaciones actuales no significan tanto una reducción de las tareas y responsabilidades del Estado, sino un cambio en la forma de cumplirlas y un desafío para construir las capacidades adecuadas a este nuevo rol.

Este desafío, entre otras cosas, ha conducido a revalorizar el rol del aparato central, y especialmente, su clásico tipo de organización burocrático-jerárquico. Sin duda, las tendencias generales marcan una fuerte corriente de flexibilización y modernización de misma. La cuestión central es que esto no se haga a costa de los valores clásicos del servicio público. Los Estados modernos deberán concentrarse en las tareas de conducción general (*steering*) de un sistema cada vez más vasto, complejo y heterogéneo, en el cual la prestación de servicios públicos estará a cargo de muy diversos tipos de organizaciones, con lógicas e intereses específicos y muchas veces contradictorios. En consecuencia, el Estado necesita más que nunca fortalecer un núcleo disciplinado, coherente, con garantías de neutralidad frente a los intereses particulares y sometido a la voluntad y al control de los representantes políticos, y por intermedio de éstos, de la ciudadanía en su conjunto.

De esta manera la governance moderna estaría implicando la articulación en la prestación de servicios públicos, de las tres lógicas organizativas, la de mercado, la de redes y la jerárquico-burocrática. Esta última, de alguna manera, constituye la clave de que este Estado, cada vez más enraizado en el mercado y en las redes, mantenga la autonomía necesaria para conducir y dar coherencia –aunque de una forma más negociada que antes- a las políticas públicas, evitando quedar cautivo de los intereses particulares o de corto plazo.

El Uruguay, si bien, como todos los países, constituye un caso específico de reforma estatal, con sus particulares ritmos y énfasis, al mismo tiempo se inscribe dentro de las tendencias generales, y como tal, se confronta al mismo tipo de desafíos.

Concretamente en el terreno de la Administración Central, que es el que hemos estudiado, se marca claramente la tendencia hacia la descentralización por medio de la tercerización transferencia de múltiples actividades sustantivas y no sustantivas hacia el mercado y al tercer sector, así como hacia organizaciones públicas dotadas de mayor autonomía de gestión. Como ya

⁷ Dentro de cada Inciso, se distinguirá el 10% de los mejores funcionarios, con la calificación de excelente, y el 20% siguiente con la calificación de muy bueno (art. 24). Al resto se los calificará como satisfactorios, regular e insuficientes. Los excelentes recibirán un premio equivalente al 10% de su retribución anual nominal y los calificados como muy buenos recibirán un 3% de la misma (art.27).

lo hemos señalado, siguiendo a Sayagués Laso, el Estado uruguayo ya se caracterizaba por tener una fuerte descentralización administrativa, en el sentido de la relación de autonomía que distintas organizaciones públicas tienen con respecto a la Administración Central (entres autónomos y servicios descentralizados, gobiernos departamentales, etc.). A esta pauta tradicional, la reforma ha agregado nuevos casos de descentralización administrativa y una acentuación de la pauta de traspaso de funciones a la sociedad civil y al mercado.

Correlativamente y coherentemente con ese proceso de acentuación de la descentralización administrativa se produce una concentración de la Administración Central en lo que Bresser Pereyra llama las funciones exclusivas del Estado. En ese sentido la Reforma Administrativa del Estado, constituye un plan coherente y sistemático para culminar la concentración de la Administración Central en las tareas de elaboración de políticas, regulación y control, tal como corresponde a los planteos del NPM.

Con ello se busca simplificar la tarea del Estado y aumentar la eficacia eficiencia y calidad del conjunto de las funciones públicas, incorporando la competitividad y la flexibilidad de acción de las organizaciones del mercado y del tercer sector Pero al mismo tiempo se generan nuevos riesgos y desafíos y nuevas exigencias y responsabilidades para el Estado.

En primer lugar las empresas de mercado y las organizaciones del tercer sector a las que se le encomiendan funciones públicas siguen siendo dependientes del aparato estatal en la financiación, en la elaboración de las políticas públicas y en el desarrollo de las capacidades para cumplir sus cometidos. La posibilidad de las organizaciones privadas de reunir recursos y capacidades en función de intereses públicos es problemática ya que carecen por si mismas del mecanismo de autoridad para evitar las estrategias de viaje gratis El traspaso de funciones públicas a organizaciones privadas puede traducirse en pérdida de eficacia y efectividad de las mismas, o aun en pérdida de continuidad o incluso abandono de su cumplimiento. El rol y la actitud del núcleo estatal central, sigue pues siendo determinante para garantizar e incentivar, la calidad, continuidad y cumplimiento, de las funciones públicas traspasadas a la sociedad civil por medio del respaldo de la autoridad legítima en el terreno financiero, en el terreno de la elaboración de las políticas y en el terreno de la creación movilización y desarrollo de las capacidades de acción..⁸

En segundo lugar en la medida que se vuelve mas complejo y heterogéneo el sistema de organizaciones que cumplen funciones públicas o de apoyo al funcionamiento del Estado son mayores los riesgos de incoherencia y descoordinación. Un mecanismo para controlar ese riesgo es que el núcleo central establezca regulaciones generales y regulaciones específicas para los diversos subsistemas de prestaciones y servicios. Pero esta solución tiene la limitación e de que si se vuelve demasiado detallista mata la iniciativa y flexibilidad de la agencias. Por consiguiente la descentralización de actividades obliga al Estado a desarrollar un núcleo central que tenga visión de conjunto, capacidad técnica y autoridad para dar coherencia y coordinación al sistema.

Finalmente esta fuerte interdependencia y articulación del aparato estatal con empresas de mercado y de tercer sector abre posibilidades de desarrollo de relaciones clientelísticas entre los agentes del Estado y las organizaciones a las que se le transfieren funciones públicas de apoyo y abastecimiento en bienes y servicios. Siguiendo también en esto la pauta general a nivel mundial de las transferencias de funciones al mercado y al tercer sector no ha producido en Uruguay una reducción del gasto del Estado, ni, más específicamente una reducción del gasto de la Administración Central en relación al PBI. Con ello se mantiene la importancia del gasto público en la actividad económica con la diferencia que se aumenta en número y se diversifica en

⁸ Así por ejemplo la experiencia de la transformación del Plan Agropecuario en persona pública no estatal muestra que a pesar de que ello significaba un retiro del Estado en parte de la responsabilidad de conducción y en la totalidad del financiamiento, el Plan siguió siendo extremadamente dependiente del Estado en ambos terrenos. El Plan Agropecuario no consiguió recursos financieros, y por lo tanto el Estado tuvo que destinarle el mismo presupuesto que cuando era una dependencia del Ministerio. En cuanto la capacidad de conducción cuando el Ministerio dejó de plantear directivas de acción para el Plan este cayó en la inactividad y en la desorientación, sin por ello disminuir sus costos, (como acabamos de señalar integramente financiados por el Estado) (L. Terradas2000)

características las organizaciones privadas o semiprivadas que dependen de ese gasto público para existir y realizar sus actividades

De esta manera la reforma de la Administración Central, con el amplio proceso de tercerización y traspaso de funciones al mercado y a la sociedad civil, concentra al Estado en pocos tipos de funciones, pero al mismo tiempo plantea nuevos problemas y desafíos que exigen reforzar la coherencia y capacidad de acción de ese núcleo central. El nuevo sistema de servicios públicos con amplia transferencia y participación del sistema de redes y de mercado aporta flexibilidad y competitividad, pero al mismo tiempo tiene limitaciones y riesgos inherentes que sólo el núcleo central Estatal puede contribuir a superar y evitar, ya que es la única institución con capacidad para tener una visión general y al mismo tiempo con el monopolio de la legitimidad para movilizar recursos y conducir el sistema de manera vinculante..

La cuestión que se plantea es entonces si en Uruguay este aparato central se ha transformado de manera de dotarlo con capacidad de conducción y coordinación, regulación y control del amplio y complejo entramado de organizaciones estatales, no estatales y privadas, que prestan los servicios públicos asegurando las garantías de neutralidad e imparcialidad y evitando que quede cautivo de intereses particularistas y/o o de corto plazo.

Explícitamente la reforma de la Administración Central llevada a cabo por el gobierno de Sanguinetti, se planteó esta construcción institucional. No se trataba solamente de reducir la Administración Central y de transferir funciones, sino que se trataba también de reestructurarla y reorganizarla para dotarla de las capacidades adecuadas a sus nuevos roles.

Parece claro, que se ha tratado de fortalecer la capacidad de control central del uso de los recursos financiero por medio del desarrollo de indicadores cuantitativos de evaluación de resultados. Esto se enmarca claramente, en la preocupación por contener el gasto público y por aumentar la transparencia en su ejecución. Sin embargo, el fortalecimiento del control financiero por sí solo, no basta para avanzar en el terreno de la construcción institucional. Es fundamental también, la reorganización de la gestión del personal, ya como el propio CEPRE lo indica en las consideraciones sobre la necesidad de la reforma, de esto depende que las capacidades estatales de formulación de políticas públicas, regulación y de realizar un control por resultado que sea efectivo y eficaz en los aspectos cuantificables y que evalúe y juzgue también los aspectos cualitativos.

Ahora bien es en el terreno de la gestión del personal que creemos surgen las mayores ausencias, debilidades e incertidumbres en esta reforma administrativa.

Ya hemos visto que se introducen figuras de tipo gerencial en una proporción muy importante y se flexibilizan algunos aspectos de los mecanismos de ascenso dentro de la carrera administrativa. Pero al mismo se mantiene, y de hecho en algunos aspectos se aumenta, la informalidad y discrecionalidad en la gestión del personal y en la efectiva aplicación de los principios de la carrera administrativa.

El punto central es que la Administración Central es un ámbito que reúne características específicas para los cuales la lógica de la carrera administrativa y el sistema de méritos, siguen siendo necesarios. Más allá de sus defectos y limitaciones sigue siendo fundamental en determinados ámbitos del Estado para garantizar el cumplimiento eficaz, eficiente y equitativo de los servicios, tanto los que se mantienen dentro del Estado como los que han sido transferidos al mercado y al tercer sector.

En efecto el sistema de carrera,, a través del establecimiento de las obligaciones, pero también de las garantías y derechos de los funcionarios públicos, promueve la combinación de dos principios administrativos que coexisten en tensión permanente: la neutralidad profesional y la subordinación a la voluntad política..

Por un lado, el funcionario público tiene la obligación de seguir las ordenes y directivas de los jefes de la rama Ejecutiva, más allá de que la orden sea o no de su agrado. El sistema de organización burocrática, está diseñado pues para lograr una organización disciplinada y cohesionada subordinada al comando de los jefes del ejecutivo que en último termino son los representantes electos por la ciudadanía. Con ello es un mecanismo imprescindible en el núcleo

central del Estado para mantener su capacidad de conducir y dar coherencia al sistema cada vez más descentralizado y heterogéneo de servicios públicos.

Al mismo tiempo las garantías de permanencia en el cargo, así como las de una carrera basada en el mérito profesional, son protecciones del sistema contra posibles arbitrariedades de la cúpula política y de las presiones sociales. Con ello, el sistema de carrera en la medida que es realmente aplicado establece garantías importantes, aunque obviamente no infalibles, para evitar que la subordinación del funcionario al poder político y su creciente interrelación con los intereses particulares, genere un sistema clientelístico, y de no cumplimiento, o de cumplimiento discrecional, del principio de neutralidad profesional en la prestación de los servicios a cargo de la Administración Central.

Por último el sistema de carrera y la organización burocrática, a través del establecimiento de oficinas y funcionarios permanentes, aseguran la continuidad de los asuntos públicos y construyen memorias institucionales.

Como lo señalábamos mas arriba esas son las razones por las cuales las experiencias de reformas estatales con transferencia de funciones al mercado y al tercer sector ha conducido a revalorizar la importancia de la organización jerárquico- burocrática y del sistema de carrera en el núcleo central del Estado. Así, por ejemplo, Prats y Catalá (1998), retomando una división de funciones estatales de Bresser Pereyra (1997) señala:

“... la función pública como institución o sistema funcional del mérito, por la funcionalidad social que cumple tiene un ámbito fundamental pero limitado dentro del sector público. Dicho ámbito se corresponde con las viejas funciones de soberanía, autoridad o intervención administrativa, dinámicamente interpretadas y coincidentes hoy con lo que otros autores llaman funciones estatales de orden superior, núcleo estratégico o funciones exclusivas del Estado para la provisión de bienes públicos puros. Dentro de este ámbito el sistema funcional de mérito, debidamente articulado garantiza no sólo la eficiencia asignativa, la durabilidad de los compromisos legislativos, la confianza social y la seguridad jurídica, sino que es además, el arreglo institucional garantizador de la eficiencia interna de los organismos y agencias administrativas” (p. 61).

La Reforma de la Administración Central ha concentrado a ésta en el tipo de funciones en el cual las capacidades y los valores que el sistema de méritos de la carrera administrativa fomenta son fundamentales. Por consiguiente sin el desarrollo de un sistema de personal que estimule y garantice esas capacidades y valores, se corre el riesgo de que el Estado pierda la capacidad de hacerse responsable y de garantizar la coherencia, la permanencia y la equidad en la producción de los bienes y servicios públicos. El proceso de descentralización y transferencia de servicios públicos, sin duda aumenta el enraizamiento de la administración pública en la sociedad civil, tanto en el mercado como en el sistema de redes. Si esto no se acompaña de un correlativo fortalecimiento del núcleo estatal central, y de las capacidades y valores específicos que este debe garantizar y promover, ese enraizamiento se hace en detrimento de la autonomía del Estado, y por consiguiente en detrimento de su capacidad de conducir y dar coherencia y equidad al vasto y heterogéneo sistema de servicios públicos.

Bibliografía

Banco Mundial 1998 : *Más allá del consenso de Washington . La hora de la reforma institucional.* Washington, Banco Mundial

Biasco Marino, E. 1999: *Principales innovaciones al régimen administrativo en el Presupuesto Nacional. Análisis de la Ley 16736 de 5 de enero de 1996.* Montevideo, Asociación de Escribanos del Uruguay.

Bresser Pereyra, L. 1997: "Una reforma basada en la gestión aplicada a la Administración Pública de Brasil", en: *Gestión y análisis de políticas públicas*, No 9 (mayo-agosto), p.113-132.

1999: *Reforma del Estado para la ciudadanía*, Buenos Aires, Eudeba-CLAD.

Calame, P., Talmant, A. 1997: *L'État au Coeur*, Paris, Desclée de Bouwer.

Correa Freitas, R., Vázquez, C. 1998: *Manual de Derecho de la Función Pública*, Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

Dargie, Ch., Locke, R., 1999: "The British Senior Civil Service" en Page, E., Wright, V., *Bureaucratic Elites in Western European States*, Oxford University Press, pp.178-204.

Dunsire, A. 1995: "Administrative Theory in the 1980's: a viewpoint", en: *Public Administration*, Vol. 73 (Spring), pp.17-40.

Hirst, P. 1999: "Democracy and Governance" en Pierre, J. (Ed.) *Debating Governance* Oxford University Press, pp.13-36.

Hood, C. 1991: "A Public management for all seasons?", en: *Public Administration*, Vol.69 (1), pp.3-19.

1998: "Individualized Contracts For Top Public Servants", en: *Governance*, Vol.11 (4), pp.443-462.

Hood, C./Dunleavy, P. 1995: "From Old Public Administration to New Public Management", en: *Public Money and Management* (July-Sept), pp. 9-16.

Marsh, D. 1998: *Comparing Policy Networks*, Philadelphia, Open University Press

Mayntz, R., 1985: *Sociología de la Administración Pública*, Madrid, Alianza Editorial

Naschold, F. 1996: *New Frontiers in Public Sector Management*, Berlin-New York: Walter de Gruyter.

OECD 1995: *Governance in Transition*, Paris.

ONSC 1997: *Texto Ordenado de Normas sobre Funcionarios Públicos (TOFUP)*, Montevideo.

ONSC 1999: *Informe sobre cantidad de cargos públicos ocupados y funcionarios públicos estimados*, Montevideo.

Osborne, D., Gaebler, T., 1992: *Un nuevo modelo de Gobierno* México, Gernika.

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

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

Peters, G. 1999: "Governance and Comparative Politics" en Pierre, J. (Ed.) *Debating Governance* Oxford University Press, pp.36-54.

Peters,G./Pierre,J. 1998: "Governance Without Government? Rethinking Public Administration", en: *Journal of Public Administration*, Vol.8 (August), pp.233-244.

Pierre, J. 1999: "Introduction: Understanding Governance" en Pierre, J. (Ed.) *Debating Governance* Oxford University Press, pp.1-10.

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

Rhodes, R. A. W. "Governance and Public Administration" en Pierre, J. (Ed.) *Debating Governance* Oxford University Press, pp.54-90.

Sánchez,J. (coord.) 1995: *Modernización del Estado en Uruguay*, , Montevideo: MEF-OPP.

Sayagués Laso E. 1998: *Tratado de Derecho Administrativo*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.

Stolovich,L./Mouerelle,J. 1995: *Estudio de la situación salarial en la Administración Central*, Montevideo: CIEDUR.

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

Wright, V., 1997: "Redefiniendo el Estado: Las implicaciones para la Administración Pública" en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No.7-8, pp.27-44.