

ESCUELA DE GOBIERNO

Pauta de Evaluación del Taller de "Reforma del Estado":

- a) Basándose en las exposiciones del Taller y en las clases del curso de 2008, analizar las alternativas que se plantean para nuestro país acerca de la reforma del estado, centrándose en lo que toca a los modelos de gestión en la Administración Pública y en las Empresas Públicas.

 - b) Basándose en las exposiciones del Taller y en las clases del curso de 2008, exponer la noción de Estado de Bienestar y analizar la evolución que ha tenido en nuestro país, considerando especialmente las transformaciones experimentadas desde la transición democrática, en el período de reformas de los años 1990 y a partir del 2005.
-

Autor: Zarathustra

A los efectos de desarrollar el presente trabajo de evaluación del “ *Taller Reforma del Estado* ”; si bien están consideradas conceptualmente las dos preguntas enunciadas por la Escuela, y a partir del acotado espacio de exposición previsto (10 paginas), consideramos oportuno para su mejor comprensión, ordenarlo según los siguientes cuatro capítulos:

- a) **Introducción**, algunos conceptos básicos de la temática en discusión,
- b) **Crisis del “Estado Bienestar”**, síntesis de los cuestionamientos al modelo “ Estado de Bienestar ”,
- c) **Alternativas para la reforma del Estado** que se han ido formulando y aplicando en la Administración Publica Uruguay, a partir de la restauración democrática hasta el presente.
- d) **Reflexiones finales**, algunas ideas que apuntan a avanzar hacia una transformación del Estado, desde una perspectiva que profundice la democracia, el desarrollo sostenible y la equidad social.

1. INTRODUCCION

Cuando hablamos de **Estado**, en sentido tradicional, estamos haciendo referencia a una determinada comunidad de habitantes asentada sobre un territorio soberano, regulada según *el contrato social clásico*, que consiste en la cesión de parte de la autonomía individual, a favor de una institución con carácter vinculante y coercitivo de las relaciones sociales.

Este concepto clásico, lo encontramos en la siguiente definición de Max Weber:

“El Estado es una asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado con éxito de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como medio de dominación y que, a este fin, ha reunido todos los medios materiales en manos de sus dirigentes y ha expropiado a todos los funcionarios estamentales sustituyéndolos con sus propias jerarquías supremas”.

Son principios del Estado:

LEGITIMIDAD, otorgada por la sociedad para generar y conservar el orden social,

AUTORIDAD, para imponer reglas vinculantes entre los individuos entre si y con el Estado,

AUTONOMÍA, de otros Estados y de su propia sociedad para operar en el marco legal que lo crea y reproduce.

El Estado, a través del **Gobierno** y mediante las políticas públicas distribuye-fiscaliza-regula las actividades sociales: acciones vinculantes con fundamento legal y naturaleza coercitiva.

En tal sentido, nos parece oportuno recordar el concepto de “**governabilidad**”, vinculado con el proceso de gobernar: la gobernabilidad define las capacidades del gobierno para responder a las demandas de la sociedad a través de la decisión e implementación de políticas públicas.

“la gobernabilidad es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía”: (Arbós y Ginner 1996)

Este modelo tradicional de gobernar, al que se le conoce como **weberiano-jerárquico**, con el gobierno como timonel del Estado, con un relacionamiento político social del Estado de base corporativista y de carácter vertical y excluyente de las decisiones de la sociedad civil, presenta una legitimación efectiva relativizada por el grado de participación ciudadana en elecciones,

En el “*Uruguay Moderno de comienzos del S. XX*”; el Estado fue organizado según este modelo jerárquico. La autoridad y la ley constituían los instrumentos primarios con los cuales se suministran los servicios públicos en esta forma de gobernar, y el estilo general de gobierno era “desde arriba hacia abajo”, tanto en el interior de las organizaciones públicas como en las relaciones entre éstas y la sociedad.

Este Estado “weberiano jerárquico” de la primera mitad del S. XX de nuestro país, se estructuró corporativamente y sectorialmente según la concepción positivista, y se apoyó en cuatro pilares fundamentales: a) la legislación laboral, b) el sistema dual de salud: público y privado-mutualismo, c) la educación pública universal, y d) el sistema previsional de la seguridad social.

A este modelo se le denomina “**Estado de Bienestar**”, que en el caso uruguayo, fue bautizado con el nombre de su precursor: “*Estado Batllista*”.

Por último, nos referimos al concepto de **governanza (por redes)**, que es más abarcativo que gobernabilidad, ya que 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).

2. CRISIS DEL "ESTADO DE BIENESTAR"

A partir de la crisis internacional de 1929 hasta la finalización de la guerra de Corea, el país se orientó a un modelo económico desarrollista, con la sustitución de importaciones mediante subsidios a la industria, comenzando alrededor del año 1955 la decadencia del modelo "Estado de Bienestar".

En este contexto de crisis del "Estado de Bienestar", en el Uruguay a fines de la década del cincuenta y principios de la del sesenta, se intenta construir la capacidad de la gestión pública planificada, destacándose la creación de la CIDE. El informe de la CIDE culminó con algunos aspectos de la reforma de la Constitución de 1966, como la creación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Banco Central u otras modificaciones institucionales, pero se interrumpió ese proceso, es decir, no se construyeron esas capacidades, perdiendo el país una oportunidad histórica.

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto, en sus cuarenta años de vida, nunca planificó, predominando una orientación liberal con la pérdida de protagonismo del Estado en la gestión de distintas áreas y actividades públicas.

A partir de los años 70, junto a la crisis mundial del petróleo y la transformación de las relaciones capitalistas de producción (del fordismo al posfordismo), se producen, tanto en Europa como en América Latina - el Uruguay no constituyó una excepción - severas críticas al *modelo tradicional jerárquico de gobernanza* del "Estado de Bienestar". Estas se dirigen a cuestionar la capacidad del gobierno para mantener el monopolio de la conducción de los intereses colectivos, que las podemos sintetizar en las siguientes razones:

- ✓ Incapacidad de controlar la economía nacional.
- ✓ Amplió la estructura estatal y el gasto público: Estado productivo monopólico y social.
- ✓ Percepción ciudadana de ineficiencia del sector público. Burocracias autoreferidas.
- ✓ Complejidad social no abarcable por la estructura estatal: estratificación social en clave territorial.
- ✓ La organización social cuestiona la verticalidad de la estructura jerárquica del Estado: falta de información y transparencia acciones públicas.
- ✓ Cambios ideológicos cuestionan el rol del Estado permeando a las élites dominantes, a los partidos y a los técnicos de distintas tendencias políticas.
- ✓ Cambios tecnológicos cuestionan los procedimientos tradicionales de la gestión pública.

- ✓ Emergencia del territorio como sujeto de atención: descentralización, localismos, regionalismos.

En síntesis: el "Estado Bienestar" que expandió, tanto las políticas sociales y el endeudamiento fiscal, como la organización de la sociedad y su capacidad de demanda, no tiene capacidad de mantener el orden social y se cuestiona la capacidad del gobierno para mantener el monopolio de la conducción de los intereses colectivos, es decir, existen señales de crisis de *governabilidad*.

3. LAS ALTERNATIVAS DE LA REFORMA DEL ESTADO Y EL CASO URUGUAYO

A partir de la existencia de profundos cuestionamientos de los principios fundamentales del "Estado de Weberiano de Bienestar" (conocidos también como "*the old taken for granted*") (Dunsire 1995), se abrieron paso 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*)

En esta situación, donde se cuestiona el monopolio del gobierno como mecanismo de *governance*, se pusieron en marcha transformaciones del Estado que dieron lugar a una reformulación de las relaciones entre el Estado, la Sociedad Civil y el Mercado.

A partir de la década del 90, estas transformaciones del Estado se expresan con fuerza, coexistiendo distintos modelos de organización estatal, que de acuerdo a la literatura especializada, los podemos ordenar según tres formas fundamentales de conducción: **la jerárquica, la de mercado y la de redes**. (Marsh 1998)

En el caso del Estado uruguayo, como hemos señalado anteriormente, por un lado, tenemos al **modelo jerárquico-weberiano** (old governance), que se caracteriza por tender a ser mucho mejor en lo que respecta a la implementación de las políticas de lo que es en relación a su capacidad de respuesta a las demandas de la sociedad y a su retroalimentación. Dependiendo en gran medida de la capacidad de la elite para conceptualizar las necesidades de la sociedad y desarrollar los medios para implementar los programas.

Además, como señala Sayagués Laso, este Estado se caracteriza 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 (entes autónomos y servicios descentralizados, gobiernos departamentales, etc.).

En el Uruguay, pasada la restauración democrática del periodo 1985-90, comenzó a predominar la devolución de funciones estatales hacia el mercado, en lo que se ha denominado "**la reforma de mercado o neoliberal**".

Las políticas llevadas a cabo estuvieron centradas en la reforma del Estado, plasmadas en la privatización de los bienes y servicios públicos, la descentralización, las tercerizaciones, la desregulación y la mercantilización de las prestaciones sociales.

El supuesto básico que ha orientado este tipo de reformas ha sido que los gobiernos son actualmente menos capaces de suministrar servicios que las organizaciones del sector privado; por ello resulta oportuno que el gobierno permita a dichas organizaciones -que están fuera del ámbito público y pueden realizar esas tareas con eficiencia- que efectivamente tomen esa responsabilidad.

En esta dirección, en el año 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.

Se plantea 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).

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.

También en el año 1995, se produjo por Ley 16697 el cierre durante diez años el ingreso a la función pública. Las prácticas clientelísticas, había ido produciendo no solo un crecimiento excesivo del numero sino también una selección que no tenia en cuenta las necesidades de la estructura organizativa.

Esta lógica empresarial en el sector público, del *modelo gerencialista*, tiene como objetivo la eficiencia económica, a partir de: la desmonopolización y competencia del Estado, de los contratos para la implementación de los servicios: al interior del Estado (unidades ejecutoras) y a los privados (ONG's o empresas), de la contratación de los recursos humanos, en lugar de la carrera publica, donde el usuario entra en consideración como cliente-consumidor, con libre elección y valoración del servicio.

En esta reforma administrativa se ha enfatizado la eficiencia por sobre la participación, donde uno de sus aspectos ha sido la creación de agencias y otro tipo de organizaciones autónomas o semi-autónomas, cada una de las cuales responsable de suministrar un solo servicio.

Este modo de gobernar tiende a exacerbar la tendencia de otras reformas a ligar cada uno de los programas a grupos particulares de clientela, en lugar de orientarlos hacia una concepción más generalizada y comprehensiva del bien público.

A partir de finales de la década del 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.

En ese sentido, recordamos a Aguilar Villanueva:

“ Su supuesto básico es la noción de que en las actuales condiciones sociales (nacionales e internacionales) el gobierno es un agente de dirección necesario pero insuficiente, aun si dotado con todas las capacidades requeridas y aun si sus acciones aprovechan a cabalidad las muchas capacidades que le han sido otorgadas. Por consiguiente, se requieren y se valoran las

capacidades sociales para una dirección satisfactoria de la sociedad : (Aguilar-Villanueva, L.F: “El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza”).

La existencia de presiones para desarrollar sistemas más participativos de gobierno que puedan servir, justamente, para estimular el desarrollo de la sociedad civil, así como para reaccionar frente a las estructuras existentes que procesan las demandas de los ciudadanos, fueron abriendo paso a “ **la gobernanza en redes**”.

El enfoque de *gobernanza en redes* lo podemos caracterizar como postgubernamental. Es decir, el enfoque apunta a la necesidad o conveniencia de un nuevo proceso directivo de la sociedad más que a la reproducción del proceso directivo estructurado por la acción del gobierno. Porque existen otros mecanismos y actores capacitados que están de hecho compitiendo con el gobierno y el Estado en la provisión de bienes sociales, con capacidad de canalizar y responder a las demandas sociales.

En ese sentido, recordamos: “*La sociedad puede proporcionarse a si misma sistemas de representación e instituciones para autogestionarse coordinando coherentemente entre actores con diferentes objetivos, funciones y propósitos*”: (Rhodes: 1999)

Esta “gobernanza en redes”, conlleva la lógica de la democracia participativa cuyo fundamento es el ejercicio activo en la cosa pública, donde los actores con capacidad de agregación de intereses y decisión no necesariamente derivan de la política, sino también de otros grupos y sectores de la sociedad.

Redes de este tipo tienen la virtud de la apertura pero, generalmente, se les dificulta llegar a acuerdos respecto de los medios para tomar decisiones frente a demandas e ideas conflictivas, que con seguridad van a surgir dada justamente esa inclusividad, dejando en evidencia uno de los elementos más problemáticos del modelo de *gobernanza* basado en redes que es el rol que la democracia puede jugar dentro del proceso de gobernar.

“*La capacidad de gobernar se muestra y valida en los resultados reales que producen las acciones que ejecuta el gobierno. Más determinante que la capacidad de gobernar es el proceso de gobernar con sus prácticas de interlocución y negociación con los actores sociales (cosa que la gobernanza resalta)*”. A. Villanueva

La preocupación democrática respecto a *la gobernanza* basada en sistemas de redes y en otras formas de descentralización pone de manifiesto el problema esencial de la rendición de cuentas (*accountability*) en dicho sistema de redes.

La *gobernanza en redes* aspira a un redimensionamiento de las relaciones humanas, cuestiona los fundamentos del contrato social clásico: la cesión de parte de la autonomía individual a favor de una institución con carácter vinculante y coercitivo de las relaciones sociales, y además, supone cambios en las relaciones sociales vigentes, en los vínculos entre ciudadanía y gobierno, entre ciudadanía y grupos de la sociedad. Es decir, supone recrear una nueva institucionalidad para operacionalizar sus metas y objetivos.

Últimamente en nuestro país destacamos al menos dos leyes que contienen aspectos que permiten avanzar en esa dirección que son: la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, aprobado en el año 2008 y la reciente Ley de Descentralización.

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 el caso uruguayo, la pauta de la reforma estatal adoptada desde la década del 90' no fue uniforme y su alcance fue claramente parcial.

A su vez el sistema de bienestar tendió a asumir un carácter híbrido en términos de orientación y formatos de implementación, ya que conviven servicios semi-privatizados, con otros en los que se acentuó la intervención estatal, a los que se anexan nuevas prestaciones de tipo focalizado que poseen un formato co-participación público-privado para su instrumentación.

Esto es el resultado de algunos factores que lo explican: el legado histórico de bienestar, las orientaciones ideológicas de los tomadores de decisiones; los puntos de veto político, esencialmente, -el crecimiento sostenido de la izquierda política.

A partir del año 2005, el gobierno de Izquierda inicia su gestión, retomando el Estado un rol central como conductor de las políticas públicas, como así también, desplegando una fuerte actividad reguladora en distintos sectores como, por ejemplo, el financiero. En tal sentido, se registran tres líneas de conducción política asumidas por la Izquierda en materia social:

- (i) Una de ellas de corte restaurador: Impulsa un conjunto de medidas que retoman las tradiciones de bienestar que tenía el país antes de la reforma de los años 90' en particular en el ámbito laboral. Consejos de Salarios,
- (ii) otra de tipo innovador lanzando nuevas iniciativas en diversos campos de acción: vulnerabilidad; en el sector salud; y en materia tributaria, a través de: Plan de Emergencia, Plan de Equidad, Reforma de la Salud y Tributaria,
- (iii) y por último, de manejo cauteloso: refiere a una serie de prestaciones que ya habían sido reformadas, en lo relativo a: Política Educativa; Sistema de Jubilaciones y Pensiones.

4. REFLEXIONES FINALES

A partir de las exposiciones realizadas en el "Taller Reforma del Estado" sobre el estado de las reformas en nuestro país, detallamos la siguiente situación:

- ✓ *La administración central uruguaya se ha caracterizado por sucesivas capas de reformas en materia de recursos humanos.*
- ✓ *La situación es compleja debido al tamaño del Estado uruguayo, así como las funciones que desempeña, además del proceso de creación de su burocracia, que la convirtieron en una "burocracia informal".*
- ✓ *El sistema se diseñó sobre bases "weberianas" pero nunca funcionó como tal, creando la apariencia de ser un sistema formal donde realmente no lo es.*
- ✓ *Los posteriores intentos de reforma no fueron sistemáticos, en el fondo terminaron por perpetuar el sistema informal más allá de algunos casos puntuales.*
- ✓ *El sistema ofrece disfuncionalidades tanto para el trabajador como para el ciudadano, que posiblemente ve resentido los servicios públicos que se le brindan a causa de una estructura rígida e informal. A su vez, dificulta los procesos de rendición de cuentas y transparencia.*
- ✓ *No existen respuestas fáciles para los problemas que existen sobre transformación del sector público. Los criterios para la transformación tienen que ir de la mano de la simplificación de los procesos, mejora de la calidad en el gasto público (presupuesto por resultados) y evaluación de las políticas públicas. Todo esto en un contexto de transparencia y foco en el ciudadano que permita orientar la acción del Estado hacia su beneficio.*

Parece claro, que el sistema actual presenta una de sus mayores carencias en el área de gestión del personal, que no se ajusta ni a las necesidades y aspiraciones de los funcionarios ni a las del país. También se mantiene incambiada la coexistencia de funcionarios de carrera y funcionarios

contratados de larga duración; y no existe un planteo acabado con respecto a la transformación u ordenamiento de la situación de dos mecanismos paralelos.

Un sistema de carrera más abierto y con una libertad relativa para los gerentes, basados en principios meritocráticos y de eficiencia podría ser parte de las soluciones que permita reestructurar la burocracia uruguaya.

En resumen, se requiere un enfoque integral para una reforma, el cual hasta la fecha no ha existido de forma clara y contundente, a los efectos de poder transformar la acción del Estado y diseñar políticas públicas coherentes, para lo cual parece imprescindible la participación de los ciudadanos, en particular de *los propios trabajadores públicos*.

En tal sentido, es fundamental considerar los aportes del debate actual que, como señala Ramos-Narbondó, después de 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. 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. Esto debe acompañarse con un correlativo fortalecimiento del núcleo estatal central, y de las capacidades y valores específicos que este debe garantizar y promover. 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.

Reforma administrativa y capacidad estatal de conducción, Conrado Ramos-Pedro Narbondó

Al finalizar, podemos afirmar que si bien es difícil y complejo encontrar las respuestas eficaces y adecuadas en el sentido de avanzar en una "Transformación Democrática del Estado", existen al menos dos requisitos imprescindibles: "Consenso político de los partidos y Cultura política de la población".
