

Escuela de Gobierno

Taller de Reforma del Estado

2009

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.

Estado de Bienestar. Distintas nociones es Estado de Bienestar se han desarrollado a través del tiempo en los distintos países. Esping-Andersen (1999) ha definido los regímenes de bienestar como “la manera combinada e interdependiente como el bienestar es producido y asignado por el estado, el mercado y la familia” (Esping-Andersen, 1999; 34 y 35). El mismo autor argumenta que la mayoría de los estado de bienestar en la OCDE se agrupan en tres tipos: el liberal o residual, el conservador o corporativo, y el institucional o socialdemócrata. El tipo liberal es el típico de los países anglosajones. Asume que la mayoría de la población puede contratar su propia previsión social y el Estado solo debe apoyar a aquellos incapaces de hacerlo, es decir, a los más pobres. El tipo conservador es construido a partir de la experiencia de los países de Europa Occidental, como Alemania o Bélgica. Los beneficios sociales se distribuyen siguiendo criterios de clase o status, no son derechos universales y se ofrecen cuando la capacidad de la familia de proveer a sus miembros se ha agotado. El caso socialdemócrata por excelencia son el inglés y el escandinavo desarrollados después de la segunda Guerra Mundial, en los que se conciben los riesgos como consecuencias sistémicas del mercado y se asume el bienestar individual como una responsabilidad colectiva. Implica la universalidad de las políticas sociales para fijar el derecho a un nivel mínimo de bienestar para todas las categorías y grupos sociales. Estos modelos no se aplican necesariamente en América Latina, que ha tenido su propio camino y adaptación de los modelos de desarrollo. Según lo define Filgueira:

“Los estados sociales, los sistemas de políticas sociales, constituyen un conjunto interrelacionado de dispositivos que combinados con la operación del mercado y de las familias y comunidades proveen ciertos niveles de **bienestar y de protección social**. Ahora bien, si esto es así, resulta evidente que los estados sociales son piezas dentro de un sistema más complejo de producción de bienestar. Las personas se liberan de necesidades y riesgos no sólo por lo que hacen los estados, sino también por lo que hacen las familias y los mercados, especialmente el mercado laboral. Cuando cambian

estas dos esferas de producción de riesgos y necesidades (también claro está, de bienestar), los dispositivos del estado social deberán ajustarse para cubrir adecuadamente dichos riesgos” (Filgueira, 2008)

En ese sentido, se realiza la distinción entre los conceptos de “bienestar” y “protección”. El concepto de bienestar refiere a los bienes y servicios de naturaleza contributiva provenientes del mercado de empleo. Se incluyen aquí las clásicas prestaciones de la seguridad social: jubilaciones y pensiones, planes de salud, seguro de desempleo, regulaciones laborales. Protección refiere a los bienes y servicios de naturaleza no contributiva. Por una parte aquellos que favorecen los procesos de integración social y/o inclusión básica: sistema educativo público o servicios de salud. Por otro lado, las prestaciones de Inclusión Básica, en las que prevalece una orientación focalizada y se constituyen en redes o sistemas de asistencia, tales como iniciativas de combate a la pobreza, etc. Aquí se ubican los Programas de Transferencia condicionada de renta (Midaglia).

El caso Uruguay. Existe consenso en considerar que Uruguay fue uno de los primeros estados de bienestar de América Latina. Durante la primera mitad del siglo XX se consolidó un sistema institucionalizado de políticas sociales de carácter universalista y de amplia cobertura en el campo educativo, laboral y de salud, con capacidad de incorporar a la mayoría de la población urbana y más tardíamente a los trabajadores rurales. (Midaglia 2006). En las primeras décadas del siglo, Uruguay aumentó significativamente los niveles de inversión social. Aumenta la cobertura en salud y educación pública, se constituyen las primeras formas corporativas de protección en seguridad social (caja civil) y salud (formas privadas de atención médica). También se desarrollaron los primeros avances en materia de legislación laboral (semana inglesa, ocho horas, y distintas leyes regulatorias del trabajo femenino e infantil), otorgándose amplios derechos para la organización sindical. Las regulaciones en el área rural no se desarrollaron en este período. En las décadas del '40 y '50, el Modelo social uruguayo llegó a su desarrollo pleno, se aumenta el ingreso de los sectores medios y populares a la estructura estatal, triplicándose el número de jubilaciones y pensiones y duplicándose el número de funcionarios públicos. En este período Uruguay se coloca muy próximo a los regímenes social demócratas en cuanto a universalidad de la cobertura. Mientras durante estas décadas los ingresos se produjeron

por los ingresos por las exportaciones, terminada la guerra, durante las décadas del 60 y 70, la emisión de moneda y la deuda con organismos internacionales fueron la alternativa. “La dictadura militar inaugurada en 1973 fue una respuesta radical a la incapacidad del sistema político para reestructurar el modelo de desarrollo y el Estado en aras de hacer frente al nuevo contexto de escasez.” (Filgueira 2008). “El Modelo social uruguayo se cimentó sobre un sistema político institucionalizado que incorporó de forma clientelar a sectores medios y populares. Debido a esto y a partir de la amplia cobertura y extensión de las políticas de bienestar, el sistema garantizó una amplia permeabilidad de los grupos organizados a las estructuras estatales y a los partidos, así como una fuerte capacidad organizacional de los grupos de interés para defender sus beneficios, provocando el desarrollo un proceso de “*policy making*” con baja autonomía técnica y de corte negociador.” (Filgueira 2005)

Evolución del Estado de Bienestar en Uruguay en la Post Dictadura. Los motivos más importantes por los que la reforma social se hacía urgente fueron la liberalización económica, que se hizo incompatible con una sociedad altamente protegida, la no sustentabilidad del sistema de seguridad social, consecuencia de los cambios en la estructura demográfica del país, altamente envejecida, la emergencia de nuevos problemas sociales relativos al aumento de la pobreza y cambios significativos en la estructura familiar, en base a la cual se había edificado la estructura de servicios. (Midaglia 2006)

El proceso de reforma se inició tímidamente con el gobierno de facto (1973 – 1984) y adquirió un impulso en la reapertura democrática. La pauta de reformas sociales en Uruguay se caracterizó por el gradualismo, explicado principalmente por el legado histórico (*path dependence*), y los puntos de veto político ligados al crecimiento de la izquierda. Durante la dictadura las reformas se orientaron a la liberalización financiera y comercial, pero a diferencia de otros países de la región, durante la dictadura no hubo reformas estructurales en áreas como la salud, la educación o la seguridad social, aunque si hubo un deterioro en el acceso a los servicios. El primer período de gobierno fue de transición, restableció los consejos de salarios y profundizó las políticas de estabilización económica, pero no realizó transformaciones profundas.

Impulsadas por el segundo gobierno democrático, las reformas se enmarcaron en una ola de reformas liberales en la región, bajo el paradigma del “Consenso de

Washington”: desarme gradual de las protecciones comerciales, ligado al proceso de integración del MERCOSUR, desactivación de los consejos de salarios, ajustes en materia fiscal, sucesivos ajustes orientados a reducir el déficit. Estas políticas de corte liberal se combinaron con otras típicas del viejo modelo: el gasto público social se mantuvo en niveles altos, impulsado particularmente por el gasto en seguridad social. La educación siguió una reforma estatista, se avanzó en la cobertura de la educación primaria y se desarrolló un programa de escuelas de tiempo completo en contextos desfavorables, aumentando allí los servicios. La seguridad social tuvo reformas mixtas, mientras la salud pública experimentó una pérdida en la calidad de servicios. El programa de privatizaciones de los servicios públicos fue bloqueado por vía de un referéndum.(Alegre 2009). El resultado del proceso dio lugar a un sistema de carácter híbrido: servicios semi – privatizados conviven con otros en los que se acentuó la intervención estatal, sumados a nuevos servicios focalizados con formato mixto, es decir de prestación público – privada. Contrariamente a lo que se suele creer, desde la reapertura democrática, el gasto social respecto al PBI ha sido sostenido.

Se distinguen tres etapas en las reformas. La Primera fase de reformas sociales se inicia en la década del 80 y principios de los años 90. El paradigma es que la pobreza la resuelven el mercado y el crecimiento económico. Se caracteriza por la promoción de iniciativas sociales de tipo compensatoria y transitoria, dirigidas a los sectores sociales más pobres, en particular niños y jóvenes. Gran parte de estos programas se implementaron a través de actores locales, como asociaciones civiles u organizaciones sin fines de lucro.

La segunda fase de reformas sociales se inicia en la década de los 90 hasta el 2000. Se entiende que la pobreza requiere además de crecimiento económico, de intervenciones sociales. Se implementan iniciativas de tipo compensatorio, ampliando las áreas en las que ya se desarrollaban y operando en nuevas áreas como Infancia, juventud y género. Estas iniciativas tendieron a poseer con cierta permanencia, profundizan la operativa local, pero mantienen su focalización en la extrema pobreza.

La última fase fines se ubica a fines de los años 90 y en el transcurso del nuevo siglo. Permanecen algunos programas sociales de segunda fase, y se introducen nuevas intervenciones de carácter nacional, centradas en la distribución de transferencias

monetarias. Se entiende que para la superación de la pobreza se requiere dinero, inyectado por el estado al menos durante un período sostenido de tiempo.

La crisis del año 2002 empeoró todos los índices de Uruguay, la pobreza, la indigencia, la desigualdad, el desempleo, el endeudamiento, llegan a extremos históricos. El gobierno actual inicia su gestión en un contexto de crecimiento post crisis pero con consecuencias sociales graves provocadas por la crisis. La izquierda históricamente se identificó con el factor social, presentó su programa de gobierno bajo el nombre de “Uruguay Social” y sostuvo el compromiso de la mayor integración e igualdad social. Condicionada por la rigidez del Gasto Público Social Uruguayo y el endeudamiento, y favorecida por el contexto internacional favorable y sumado a la mayoría parlamentaria que le permitió aprobar leyes sin tener que negociar acuerdos, la izquierda inicia una nueva etapa de reformas sociales. Por un lado restaura los consejos de salarios, con la novedad de la incorporación de los trabajadores rurales. Por otra parte, se lanzan los planes de Emergencia y el Plan de Equidad. Estos planes, focalizados en la extrema pobreza, buscan ampliarse hacia la pobreza en general. Se afirman instrumentos ya existentes, como las Asignaciones Familiares, y se crea el Ministerio de Desarrollo como referente institucional y que aúna referentes institucionales como el INJU, INAU INAMU que se encontraban dispersos en otros ministerios. Otras dos reformas se impulsan en este período, la de la Salud, y la reforma fiscal que debería tener además impacto social. Entre sus objetivos, se encuentra generar mayor equidad del sistema impositivo, introduciendo el impuesto a la renta, y simplificando la estructura de recaudación.

La innovación en materia social, durante este período, convive con el continuismo hacia políticas iniciadas por gobiernos anteriores. Se instala el debate en torno a la educación pero no se llevan a cabo reformas sustanciales, más allá de la introducción del Plan Ceibal. Se mantiene el patrón de previsión social y no introduce grandes cambios en la estructura de Gasto Social. Se aumenta el porcentaje de PBI destinado a gasto social, lo cual sumado a al aumento del PBI sostenido durante los últimos años, da un gasto superior a los gobiernos anteriores. De corte universalista e integrador, las nuevas políticas conviven con la restauración de políticas anteriores y con el mantenimiento de otras. Algunos de sus efectos, como la brusca reducción de la pobreza y caída histórica del desempleo, junto al contexto favorable que acompaña al país, ya están a la vista. Para saber cuál será su alcance hay que esperar.

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

El Sector Público Uruguayo

Estructura. El sector público en el Uruguay está integrado por el Gobierno Central, las empresas y bancos públicos, compuestas por Entes Autónomos y Servicios Descentralizados y los 19 gobiernos municipales. El Gobierno Central está compuesto por la Administración Central, el Poder Legislativo y los organismos regidos por el art. 220 de la Constitución de la República. La Administración Central en sentido estricto, está compuesta por Presidencia de la República y los trece ministerios. Dentro de Presidencia de la República la OPP es una Unidad Ejecutora con Rango Ministerial. Presidencia y Ministerios están organizados en Unidades Ejecutoras, estas compuestas por Divisiones, Departamentos y finalmente, por secciones. La subordinación jerárquica está conformada según el modelo burocrático weberiano clásico. Las Asesorías dentro de los Ministerios, están fuera de la línea jerárquica.

Recursos Humanos. Los Ministros, Subsecretarios, la mayoría de los Directores de las Unidades Ejecutoras son cargos políticos. Los cargos políticos o de “particular confianza” de los ministros, pueden ser personas ajenas a la Administración Pública. Los demás puestos son ocupados por funcionarios públicos presupuestados, contratados o zafrales. Existen además los funcionarios de Alta Especialización y Prioridad, ocupados por técnicos profesionales. Existen además otras categorías, como becarios, pasantes, arrendamientos de obra y contratados eventuales. Los funcionarios públicos están divididos en escalafones según las funciones que realizan o el título que posean. (Narbondo y Ramos, 1999)

Como la mayoría de los estados desarrollados a lo largo del siglo XX, el estado uruguayo puede definirse como weberiano, en cuanto está constituido por una estructura vertical, en cuyo vértice se encuentran los representantes electos por la ciudadanía. La división del trabajo se hace en base a la especialización funcional y todo el conjunto, tanto vertical como horizontal, está regido por leyes y mecanismos reglamentarios que buscan proporcionar garantías tanto al funcionario como al ciudadano del uso

discrecional por parte de los jefes políticos o de los propios funcionarios, de la maquinaria administrativa. La realidad del estado uruguayo ha sido largamente criticada y no me detendré a explicarla.

Las reformas del Estado en Uruguay

A partir de la reinstauración democrática se inicia en Uruguay y en toda la región una ola de reformas tendientes a adaptar los modelos estatales al nuevo contexto mundial. Estados colonizados por el clientelismo político, ineficientes e incapaces de responder a las demandas de la sociedad inician una transformación modernizadora. La principal crítica que se le hace es su sometimiento a la política y la rigidez que genera la reglamentación tendiente a evitarla. El primero, genera mayor gasto en cuanto busca generar apoyo electoral y no mayor eficiencia. La segunda, impide la adaptación del modelo a las innovaciones tecnológicas y a las nuevas demandas de los usuarios. Ineficiencia fue la palabra clave para las reformas.

En la década de los 80, signada por las crisis financieras y la inflación, se proponen ajustes presupuestales, la retirada del control del estado sobre las empresas públicas, la apertura de la economía y la reducción del papel de estado. La primera ola de reformas, o Reformas de Primera Generación, se centraba básicamente en la reducción del estado, y la segunda ola de reformas, o reformas de Segunda Generación, que se ocupan de la construcción institucional. (Ramos).

El modelo de estado uruguayo, interventor y proveedor directo de servicios, se orienta hacia un modelo más regulador, impulsor de las potencialidades de la sociedad civil y estricto en el gasto. Durante el primer gobierno de la reinstauración democrática, se propuso una Reforma del Estado que no llegó a reducir drásticamente el tamaño del aparato estatal ni tampoco a cambiar significativamente su estructura. Durante el segundo gobierno del Dr. Sanguinetti se impulsó una segunda reforma, enmarcada dentro del paradigma de la Nueva Gestión Pública. Se introducía la lógica de mercado en la función pública, aumento la eficiencia, traspaso de funciones a privados y concentración del aparato estatal en las funciones de regulación y control. A través del sistema de retiros incentivados se redujo el estado en casi 12 mil funcionarios, se redujeron también las unidades organizativas pero esto no consiguió una reducción del gasto público en general. Por la ley 16.697 de 1995 se cerraron los ingresos al estado, en

un intento de cortar de raíz el clientelismo político amparado en la discrecionalidad de los jefes para nombrar empleados públicos. La reforma inicia el camino hacia la introducción de una lógica gerencial de la función pública, pero no consigue avanzar en la construcción de capacidades del estado como conductor y garante de los servicios públicos. Las críticas al modelo de New Public Management (Narbondy y Ramos)

La reforma actual. Actualmente se impulsan una reforma que tiene dos dimensiones, por un lado la reforma de la Administración Central, y por el otro la gestión de recursos humanos. Detrás de la reforma en la Administración Central a cargo de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, se encuentra una visión gerencial del estado. Se avanza hacia la Gestión por Resultados y la profesionalización en la administración pública. La transformación en la gestión de recursos humanos está a cargo de la Oficina Nacional de Servicio Civil. Se ha ocupado de la regularización de personal del estado, y su principal reestructuración está constituida por el proyecto de Sistema Integrado de Remuneraciones y Ocupaciones, SIRO. Una de las principales inequidades del estado uruguayo se encuentra en el grado de retribución, conformada por una variedad de beneficios adquiridos por los funcionarios que no se corresponden necesariamente con el escalafón. Los funcionarios de carrera conviven con otros que no son de carrera y los puestos efectivamente ocupados no se corresponden muchas veces con las tareas que se realizan. Este proyecto incluye algunas innovaciones: flexibilidad para movilidad horizontal, definiciones más flexibles de cargos y funciones, simplificación de la estructura salarial, implementación del escalafón de conducción que se implementará en la Administración Central. Frente a esta reforma se plantean varios debates de carácter político.

Separación entre política y administración, o entre política y gerencia. ¿Es conveniente que haya una separación entre el ámbito de la gestión política propiamente dicha y el ámbito de la gestión administrativa o gerencial? En Uruguay se fundaron primero los partidos y después vino el Estado, la presencia de los partidos en la toda la administración pública en Uruguay es muy fuerte. Una de las cuestiones principales, para llevar adelante una gestión política, es que quién esté al frente sea un gestor capaz de hacerlo. Los cargos mencionados al principio, de “particular confianza política”, no tienen necesariamente la capacidad de gestionar, de implementar una política. El Ministro es un actor político, pero los directores de las Unidades Ejecutivas ¿deben serlo? Y si son actores políticos, ¿se les debe exigir como requisito para acceder al

cargo una formación y experiencia acordes? Y si se exigen estas competencias, ¿los partidos políticos disponen dentro de sus filas de profesionales con las características necesarias para cubrir todos los cargos que la Administración requiere?

La actual reforma se plantea estas cuestiones, y propone como solución la creación de los cargos de Alta Conducción. Un gerente de gestión humana tiene que saber evaluar gente, y eso lo puede hacer en cualquier ministerio. Esa es la idea de Alta Gerencia Pública. Se creó la Maestría en Alta Administración Pública, que tiene el objetivo de formar y también de crear conciencia de grupo. La Alta Conducción en muchos países existe. No son funcionarios de confianza política, son funcionarios de carrera que logran el ascenso o gente que bien de afuera con mucha capacitación y se asimila al rango del correspondiente. Ser de carrera asegura ciertas memorias institucionales, pero si no se encuentra el perfil dentro de la administración, se tiene que permitir que ingresen desde fuera. Tomado del modelo anglosajón, el Civil Servant, le tiene que dar consejo franco y libre al político. El alto servidor público no está ahí para decirle al ministro “sí, señor” a todo lo que el ministro consulte, pero una pero una vez que la decisión política es tomada por el político, el alto servidor público es encargado de implementar la política del ministro, esté o no de acuerdo con ella, de la mejor manera. La política está domina los aparatos técnicos, da línea, pero luego no actúa en las decisiones de éstos.

Evaluación por resultados. Estos contratos son de gestión, se miden por los resultados y se renuevan si los resultados se cumplen. Para eso, tiene que existir los indicadores que permitan medir el cumplimiento de los objetivos. Se establece una Unidad reguladora de Compromisos de Gestión integrada por la ONSC, MEF y OPP. Son procesos muy complejos. Es un compromiso entre el funcionario, el director Gral. de Secretaria y el Ministro, se establecen objetivos y en la medida de que se cumplen, se renuevan los contratos o no.

¿Inamovilidad si o no? Como articular la gestión por resultados con la inamovilidad de los funcionarios públicos. Estrictamente la inamovilidad no existe, pero en la práctica es casi una realidad. La reforma propone que primero exista el concurso, luego la formación, después la evaluación y luego flexibilidad. Sin evaluación del funcionario la flexibilidad no ofrece garantías y puede dar lugar a persecuciones políticas. También se plantea si todos los funcionarios públicos deben tener

inamovilidad, o únicamente aquellos estratégicos para la administración. La clave de la inamovilidad está en los sistemas de evaluación de los funcionarios. Un sistema de evaluación quiere decir tener indicadores de gestión para planificaciones estratégicas con productos, con resultado de políticas, evaluaciones de política que estén ligadas a indicadores de desempeño individual, cómo alinear indicadores institucionales con indicadores individuales. No hay consenso sobre la viabilidad de los sistemas de evaluación que existen actualmente en la administración pública. Algunos expertos consideran que si existen son buenos pero los jefes no los aplican, y otros consideran que los indicadores que utilizan esos sistemas de evaluación no son objetivos.

Unificación y sistematización de los recursos. El Sistema de Gestión Humana es un régimen unificador, que procura una estructura organizativa idéntica para toda la Administración Central. El SGH está armado sobre la actividad que realmente realiza el funcionario, no sobre la que figura en el papel. Esto te permite saber, con apretar un botón, donde trabaja, cuánto gana, qué función cumple cada funcionario público. El estado tiene que saber y además publicar todos los registros de sus funcionarios. Esto le da transparencia al Estado. Permite saber donde tengo recursos, donde sobran y donde faltan.

Se proponen además los Presupuestos por Programas, está en marcha un Programa de calidad de atención a la ciudadanía, dentro del cual se han inaugurado en el interior del país varios CEO, Centros de Atención al Ciudadano, entre otras cosas.

El principal desafío de la Reforma del Estado, es el consenso político para llevarla adelante. Una reforma del estado, esta o u otra, no puede llevarse a cabo en una sola administración, y es imperioso que los partidos con posibilidad de gobernar lleguen a un acuerdo para implementar las reformas en forma coordinada a través de los distintos mandatos. El segundo desafío es la voluntad política de cumplir con los cometidos del estado. No hacen falta más reglamentaciones para que se entienda que el clientelismo político es nocivo, encarece y resta eficiencia al estado. Hace falta voluntad política y contralores ciudadanos.

El último desafío es crear una cultura de la eficiencia. Desde alguna parte se debe empezar y si es desde el Estado, se debe empezar por dar el ejemplo.,

Bibliografía

- Filgueira, Fernando, Alegre, Pablo. El sistema de protección social y de relaciones laborales en Uruguay: balance y perspectivas (1985-2009). (2009)
- Midaglia, Carmen, Antía, Florencia. La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad En las políticas de bienestar social? (2007)
- Barba Solano, Carlos. Claroscuros de la reforma social en Mexico y América Latina.(2006)
- Alergre, Carlos. Democracia y reformas en el Uruguay: un caso de gradualismo perverso (2008)
- Midaglia, Carmen. Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: la reforma social en el Uruguay de las últimas tres décadas. (2006)
- Narbondo, Pedro y Ramos, Conrado. La reforma de la administración central en el Uruguay y el paradigma de la nueva gerencia pública (1995 – 1999).(1999)