

## Capítulo Uruguay

VERSIÓN PRELIMINAR – NO CITAR SIN AUTORIZACIÓN

**Conrado Ramos<sup>45</sup>.**

**Alejandro Milanesi<sup>46</sup>**

**Diego Gonnet Ibarra<sup>47</sup>.**

Montevideo, 4 de Setiembre de 2011

---

<sup>45</sup> Doctor en Ciencia Política por la J.W. Goethe Universität, Alemania. Docente e investigador del Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República, Uruguay. <cramos@fcs.edu.uy>

<sup>46</sup> Magister en Políticas Públicas por Victoria University of Wellington, Nueva Zelanda. Investigador del Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República, Uruguay. <alem83@gmail.com>

<sup>47</sup> Magister en Políticas Públicas por Victoria University of Wellington, Nueva Zelanda. Investigador del Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República, y miembro del Sistema Nacional de Investigadores – Agencia Nacional de Investigación e Innovación, Uruguay. <gonnetcp@gmail.com>

## I. Características estructurales básicas del sector público

### I.A. Instituciones de gobierno

Al igual que el resto de los países latinoamericanos Uruguay tiene un régimen de gobierno presidencialista. Al esquema clásico de tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) se agregan tres tribunales de rango constitucional, cuyos miembros son electos por mayorías parlamentarias especiales, y que gozan de una gran autonomía en relación al los restantes poderes. Esos “cuasi-poderes” tienen jurisdicción en materia electoral (Corte Electoral), ejercen control de legalidad del manejo de los recursos financieros (Tribunal de Cuentas) y de los actos administrativos del sector público (Tribunal de lo Contencioso Administrativo).

La estructura del Estado es unitaria. No obstante también existe un segundo nivel de gobierno de 19 jurisdicciones (departamentos) con ejecutivos y legislativos electos directamente por la ciudadanía y, desde 2010, un tercer nivel, local, aún en desarrollo, en toda localidad de al menos 2.000 habitantes.

---

#### Cuadro I.1 Uruguay, estructura básica de gobierno

---

**Poder Ejecutivo:** Presidencia + 13 Ministerios

---

**Poder Legislativo bicameral:** 30 Senadores electos por circunscripción única nacional + vicepresidente de la República que preside la Cámara. 99 Diputados electos por 19 distritos (Departamentos). Sistema de representación proporcional.

---

#### Nivel Nacional

**Poder Judicial:** Presidido por Suprema Corte, cuyos miembros son electos por el Legislativo, mediante mayorías especiales.

---

**"Cuasi-poderes":** Corte Electoral, Tribunal de Cuentas de la República Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

---

**Nivel Departamental** 19 Jurisdicciones. Ejecutivo (Intendente) y Legislativo (Junta Departamental)

---

---

**Nivel Local**

Desde 2010, Municipios. 5 miembros electivos, en localidades de al menos 2.000 habitantes. (En desarrollo)

---

**Fuente:** Elaboración propia en base a Constitución de la República 1967(2004), Chasquetti & Garcé, 2011.

---

En lo referente a instituciones de gobierno, la característica más destacable de Uruguay en el contexto latinoamericano es la antigüedad y estabilidad de su democracia. En efecto, es el país que más tiempo ha vivido bajo regímenes democráticos en América Latina. Las elecciones son reconocidas como el medio legítimo de selección de autoridades por los principales partidos políticos desde principios de los años 1920's. Durante el siglo pasado el país sufrió sólo tres rupturas institucionales (1933, 1942 y 1973) y el período de dictadura cívico-militar entre 1973 y 1985 fue el único en que los gobiernos no fueron electos. En el mismo sentido, en los últimos 20 años Uruguay siempre ha ocupado, junto a Costa Rica y Chile, los primeros lugares de la región según los índices de calidad de la democracia elaborados por Freedom House, Polity Project y Corporación Latinobarómetro (Chasquetti & Garcé, 2011: 2).

Entre otras razones, esa estabilidad democrática se explica por la interacción virtuosa de tres conjuntos de reglas claves: las electorales y de partidos políticos, las que regulan la relación entre poderes del Estado y las que permiten a la ciudadanía ejercer la democracia directa.

La legislación electoral y de partidos favorece la existencia de partidos suficientemente heterogéneos (con fracciones altamente institucionalizadas y autónomas) como para habilitar buenos niveles de representatividad. Al mismo tiempo establece incentivos adecuados a la cooperación intra-partidaria que en general impiden bloqueos internos. Desde 1985 (fin de la dictadura cívico-militar) el sistema uruguayo puede clasificarse de "multipartidismo moderado", con cuatro partidos con representación parlamentaria. Tres de ellos han alcanzado la presidencia (P. Colorado, P. Nacional y Frente Amplio), mientras que el cuarto, con denominación y constitución variable (actualmente, P. Independiente) no.

Por otra parte, el régimen presidencialista uruguayo otorga al Ejecutivo herramientas que le permiten controlar la agenda y los resultados de los procesos legislativos. Entre otras prerrogativas constitucionales del Presidente vale mencionar la iniciativa legal exclusiva sobre una serie de asuntos críticos (presupuesto y empleo público, impuestos, etc.) y la capacidad de veto total o parcial a leyes sancionadas por

el Parlamento. Como resultado, pese a que sólo dos de los seis presidentes electos desde 1985 a 2009 obtuvieron mayoría en el Parlamento, los bloqueos fueron escasos y en general los Ejecutivos pudieron llevar adelante con éxito su agenda legislativa (Chasquetti y Garcé, 2011: 7).

Finalmente, la Constitución uruguaya incluye mecanismos de democracia directa, que permiten a la ciudadanía someter a referéndum leyes ya aprobadas por el Legislativo, así como proponer reformas constitucionales. Éstos se utilizaron frecuentemente, con diverso éxito, entre 1989 y 2009. En particular vale destacar que en 1992, por referéndum se derogaron cinco artículos de la Ley de Empresas Públicas (N° 16.211), que eliminaba los monopolios legales de los que gozan algunas empresas propiedad del Estado. Por la misma vía también se impidió en 2003 que la estatal ANCAP pudiera asociarse con privados para ejercer su cometido monopólico de importación y refinamiento de petróleo.

## I.B. Administración Pública

Puede afirmarse que el Estado uruguayo fue concebido y desarrollado a imagen de lo que Ziller (2003) denomina “modelo europeo continental”, que tiene su fundamento normativo en las nociones alemana de *Rechtsstaat* y francesa de *principe de légalité*. Según éste y otros autores, tal fundamento normativo explica en buena medida el rol que se asigna al Estado en la sociedad, la estructura formal que adopta la administración pública, la cultura predominante en la burocracia e incluso algunas características de los procesos de políticas públicas. A su vez, todo ello puede condicionar las trayectorias y ritmos posibles de las reformas de la administración pública (Pollitt & Bouckaert, 2004: 52-57).

Concretamente, bajo este modelo el Estado se concibe como un instrumento para integrar a la sociedad fundamentalmente mediante la aplicación de la ley. Por tanto, desarrollar y aplicar leyes y procedimientos se vuelve una preocupación central de las burocracias públicas. Tendencialmente entonces, podría esperarse que este tipo de Estados tengan mayores dificultades para cambiar. En primer lugar, porque para modificar las funciones o formas de gestión siempre serán necesarios cambios en las leyes que regulan estos aspectos. En segundo lugar, porque funcionarios públicos formados en esta cultura organizacional probablemente tengan mayores dificultades para adoptar perspectivas y prácticas más orientadas al desempeño que sus pares de estados con diferentes culturas organizacionales (Pollitt & Bouckaert, 2004:53).

Cuadro I.2. Características de la Administración pública uruguaya

<b>Estructura Estatal</b>	Unitario-centralizado
<b>Tipo de Gobierno</b>	Gobierno de coalición (1985-2005), Mayoritario (presente)
<b>Relación Ministros-Burocracia<sup>48</sup></b>	Relativamente integrada, relativamente politizada
<b>Cultura Administrativa</b>	Rechstaat – el Estado como un fuerza integradora de la sociedad
<b>Fuentes de asesoramiento a autoridades políticas</b>	Principalmente el servicio civil con incrementos en la participación de fuentes externas (“think tanks”, consultores, etc.)

**Fuente:** adaptado de Pollitt & Bouckaert (2004: 42)

Analizando la estructura organizativa de la administración pública uruguaya es posible ver que los Ministerios cubren la mayor parte de las áreas de políticas formando en conjunto la denominada “Administración Central”. A diferencia de lo que sucede en otros países no se ha desarrollado tan fuertemente la diferenciación y separación entre las funciones de diseño de políticas y regulación, de las de ejecución (provisión de bienes y servicios). En este sentido, los Ministerios Uruguayos son en general multipropósito ya que tienen tanto la potestad de diseño como de implementación de la política. No obstante, una importante excepción la configura las políticas de bienestar o *welfare*.

El desarrollo del Estado de Bienestar vino de la mano con la construcción de estructuras administrativas con importantes niveles de autonomía respecto de Presidencia y los Ministerios<sup>49</sup>. La prestación de servicios sociales se descentralizó

<sup>48</sup> Refiere a dos aspectos. Primero, si la carrera política y la burocrática están separadas o integradas. Segundo, si el servicio civil fue designado (al menos en parte) debido a vínculos político-partidarios.

<sup>49</sup> Durante la primera mitad del Siglo XX se construyeron sistemas de prestación de seguridad social, educación y salud con tendencias claramente universalistas. No obstante esa vocación universalista, en la práctica el sistema bienestarista siempre atendió primero y en forma más completa a los ciudadanos que estaban insertos en la economía formal, con mayor capacidad de presión sobre el gobierno, dejando en peor situación a grupos más vulnerables, insertos informalmente en la economía. Esa

tempranamente, no hacia los gobiernos locales, sino hacia entidades sectoriales con jurisdicción nacional. Esto denota que la “agencificación”<sup>50</sup> fue una característica central de la construcción del moderno Estado uruguayo durante el Siglo XX, anterior a la difusión masiva de las ideas del Nuevo Gerenciamiento Público. No obstante, no puede descartarse la influencia de estas ideas en una ola más reciente de creación de agencias dedicadas a implementar o regular políticas, constatable en las últimas dos décadas.

---

combinación de vocación social-demócrata universalista atravesada en la práctica por un acceso estratificado a los servicios, que le da una impronta corporativa, ha llevado a que algunos autores califiquen al sistema uruguayo de “Universalismo Estratificado” (Filgueira, 1998).

<sup>50</sup> Pollitt & Bouckaert (2004) advierten acerca de las dificultades de desarrollar una única definición de agencia que sirva para todos los países y áreas de políticas. Sin embargo, los autores identifican una serie de características comunes a estas formas organizativas: a) su rol y status está definido única o principalmente mediante una ley; b) están funcionalmente separadas de los ministerios; c) gozan de mayor autonomía que los ministerios centrales; d) están vinculadas a una organización de mayor jerarquía que puede alterar su presupuesto o metas operacionales; e) la ley que las rige no las hace absolutamente independientes del Ministro o Ministerio al que se vinculan; y f) no son entidades comerciales.

Cuadro I.3. Estructura de la Administración Pública Uruguaya

Vínculo con Ejecutivo Central	Tipo	Ejemplos
Directamente controlados	Ministerios	13 Ministerios y una Oficina de Planeamiento y Presupuesto con rango ministerial
	Agencias Descentralizadas	Oficina Nacional del Servicio Civil; Instituto Nacional de Estadísticas; agencia de gobierno electrónico; agencia de seguridad vial, entre otras
Indirectamente controladas	Entidades autónomas que implementan la política del Gobierno	Banco Central; agencia pública de prestación de servicios de salud; Educación pública (primaria, secundaria y terciaria); Atención a menores en situación de vulnerabilidad, entre otras.
	Empresas públicas	Electricidad, telecomunicaciones, combustibles, aguas, seguros
	Personas Públicas no Estatales (bajo derecho privado)	28 organizaciones con finalidades muy diversas: investigación científica, prevención de determinadas enfermedades, industrialización de productos agrícolas, administradores de fondos de pensión, fomento de la innovación y productividad, etc.
Autónomos	Gobiernos departamentales y locales	19 jurisdicciones + “juntas” de 5 miembros en localidades de más de 2.000 habitantes (en desarrollo)

**Fuente:** Elaboración propia en base a Gill, 2002; Constitución de la República, 1967 y AGESIC, 2011.

Otro ejemplo de dicha tendencia de descentralización funcional prematura lo constituyen las Personas Públicas No Estatales (PPNE), que comenzaron a crearse en la década de 1920. En una primera etapa estas entidades surgieron a iniciativa de la sociedad civil, para que sus representantes, con apoyo estatal pero garantizando un importante nivel de autonomía respecto de las autoridades político-partidarias,

llevaran adelante tareas de interés público. Como señala Cagnoni (1992: 29), «*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, 1992, p. 29). Se trataba entonces de un movimiento centrípeto, es decir, de la sociedad hacia el Estado.

En cambio, en las últimas dos décadas muchas de las nuevas entidades de este tipo se crearon para transferir a organizaciones más autónomas, (usualmente con representación de la sociedad civil) tareas que anteriormente desarrollaban los Ministerios. Es decir, se trata en esos casos de un movimiento centrífugo, del Estado a la sociedad (Cagnoni, 1992). El mismo puede explicarse en buena medida como un intento por permitir que algunas organizaciones públicas escapen a las pesadas regulaciones sobre gestión de recursos humanos y materiales que rigen para los organismos del Ejecutivo Central (Ramos, 2009). En algunos casos también están motivadas por la necesidad de mantener a ciertas agencias (particularmente algunas de las más nuevas relacionadas con *welfare economics* e investigación) al margen de los vaivenes de la política partidaria.

Otra característica notable del sector público uruguayo es que, al contrario de lo sucedido en otros países de América Latina, el Estado no sólo retuvo la propiedad de la mayoría de las grandes empresas públicas creadas durante la etapa de desarrollo por sustitución de importaciones, sino que en muchos casos las mantiene operando en régimen de monopolio. Esto es así en áreas como telefonía fija, aguas potables y servidas, distribución y comercialización de electricidad, e importación y refinación de petróleo. No obstante, en las últimas décadas esos monopolios han sido acotados, y las mismas empresas públicas ahora compiten en otras áreas como telefonía móvil, internet y seguros<sup>51</sup>.

Finalmente, la administración pública en el segundo nivel de gobierno se encuentra a cargo de los gobiernos departamentales. Aunque claves en la gestión diaria de sus respectivos territorios, los gobiernos departamentales en Uruguay - con la excepción del gobierno departamental de la capital - son relativamente débiles en términos de su capacidad de desarrollar políticas públicas. Su rol se limita usualmente a funciones clásicas como controles de salubridad, ordenamiento del tránsito, recolección de residuos, alumbrado, mantenimiento de la red vial secundaria, etc. En algunos casos llegan a desarrollar pequeños programas de desarrollo local o políticas

---

<sup>51</sup> En el Uruguay, el Estado empresario y de bienestar, y su correspondiente aparato administrativo, sentó sus bases muy tempranamente en las tres primeras décadas del siglo pasado (antecediendo a los propios Estados de bienestar europeos, así como de los Estados *cepalinos* en América Latina) y se consolidó como tal en las tres décadas posteriores, al expandir sus funciones de regulación de los mercados y ampliar sus coberturas sociales (Ramos, 2009)



sociales, de carácter residual en relación a los que provee el gobierno nacional. Esta situación se explica en buena medida por las escasas potestades de recaudación de impuestos de los gobiernos departamentales, que deriva en la escasez de fuentes de ingreso propias y la consiguiente dependencia de las transferencias nacionales<sup>52</sup>.

## II. Personal del sector público

De acuerdo con la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC, 2011) a Diciembre de 2010 el sector público uruguayo mantenía 273,959 vínculos laborales<sup>53</sup>. Aunque ese número no equivale estrictamente a personas contratadas (porque un individuo puede mantener más de un vínculo simultáneo), puede decirse que ese año el Estado empleaba al 12.3% de la población en edad de trabajar (Ver Cuadro II.1).

Cuadro II.1. Empleos públicos / población en edad de trabajar	
Uruguay (2010) (*1)	12.3%
OCDE 32 (2008) (*2)	15%
Lugar Uruguay en lista OCDE + Uruguay (de mayor a menor)	22 en 33

**Fuente:** Elaboración propia. **Referencias:** (\*1) Cálculo propio en base a número de vínculos laborales con el Estado (no individuos trabajando) según ONSC, (2011: 19) y proyección población entre 14 y 65 años inclusive de INE (2008). (\*2) Empleo en gobierno general y corporaciones públicas como porcentaje de la fuerza de trabajo en 2008, promedio para 32 miembros de OCDE según OECD (2011: 103).

Es decir, Uruguay está por debajo de la media de los países miembros de OCDE y quedaría en el lugar 22 de una lista que ordenara esos países de mayor a menor porción de su fuerza de trabajo empleada por el sector público.

<sup>52</sup> A partir de 2010 se agregó un tercer escalón de gobierno en el nivel local (debajo de los gobiernos departamentales). Sin embargo, es posible afirmar que los nuevos municipios no han adquirido aun legitimidad pública suficiente ni sus capacidades han sido claramente definidas.

<sup>53</sup> Incluye al Ejecutivo, Legislativo, Poder Judicial, Gobiernos Departamentales, agencias descentralizadas del Ejecutivo, "cuasi-poderes" y empresas públicas. O, siguiendo la terminología presupuestal uruguayo: Incisos 1 al 70 y 80 al 98.

Como cabría esperar de un Estado de inspiración europeo-continental (Ziller, 2003), la inmensa mayoría (95,5%) de esos vínculos están sujetos a garantías específicas establecidas en la Constitución y son regidos por estatutos especiales, distintos de la legislación laboral general. Además del que rige que para la mayoría de los funcionarios del Ejecutivo central, Poder Judicial y los “cuasi-poderes”, existen más de 40 estatutos adicionales, ya que cada agencia descentralizada del Ejecutivo, gobierno departamental y empresa pública puede generarlos. A éste grupo se alude como “funcionarios públicos” en sentido estricto.

El alto número de estatutos conlleva diferencias sustanciales en las condiciones de trabajo y remuneración incluso entre funcionarios con niveles de responsabilidad similares. Pero además, las notorias disparidades salariales y la inexistencia de mecanismos formales de movilidad horizontal de los funcionarios persisten incluso entre organizaciones regidas por un mismo estatuto, como los Ministerios del Ejecutivo central. Todo ello determina que nunca se haya configurado en Uruguay lo que Pollitt y Bouckaert (2004: 76) llaman un “sistema de servicio civil unificado a nivel nacional”.

De todas formas, con fines analíticos los vínculos laborales con el Estado pueden ordenarse en tres grandes categorías, según el nivel de protección otorgado a los funcionarios ante intentos de despido y su inserción (o no) en sistemas de carrera (Ver Cuadro II.2).

La categoría 1, mayoritaria (58,2% del total en 2010) incluye aquellos vínculos que gozan de garantías constitucionales y legales de empleo muy fuertes. Los funcionarios sólo pueden ser despedidos si el Poder Ejecutivo los acusa de ineptitud, omisión o delito y ese fallo es respaldado por la mayoría de la Cámara de Senadores (Constitución, Art. 168). Se organizan en sistemas de carrera (uno para cada estatuto legal) que formalmente, y sólo formalmente, pueden catalogarse como de tipo burocrático clásico. Están clasificados según escalafones y grados asociados a formación y funciones de sus integrantes. El ingreso ocurre sólo por los grados más bajos de cada escalafón, mientras que los ascensos se determinan por concurso, considerando méritos y antigüedad de los postulantes.

**Cuadro II.2 Características de empleos del sector público uruguayo (años seleccionados)**

Estatuto	Cat.	Características (en la práctica)	1996		2010	
Sí	1	Muy alta seguridad de empleo + sistema de carrera	208,959	79.2%	159,391	58.2%

	<b>2</b>	Alta seguridad de empleo + sistema de posiciones (de hecho)	33,386	12.7%	80,322	<b>29.3%</b>
	<b>3</b>	Seguridad similar a trabajadores privados + sistema de posiciones	21,475	8.1%	34,246	<b>12.5%</b>
<b>No</b>						
		<b>Total</b>	263,820	100.0%	273,959	<b>100.0%</b>

**Fuente:** Elaboración propia en base a ONSC, 2011 y Ramos, 2009. **Referencias:** Cat. 1: Funcionarios "Presupuestados". Cat. 2: "Contratados permanentes". Cat. 3: Zafrales y eventuales, otros funcionarios públicos + Becarios, Pasantes, Arrendamientos de Obra y Arrendamientos de servicio. En el caso del Ejecutivo Central (Presidencia y Ministerios) se consideran las definiciones legales vigentes hasta diciembre de 2010, algunas de las cuales fueron modificadas por la ley 18.719.

En la categoría 2 ubicamos a funcionarios contratados por tiempo indefinido, idealmente, en virtud de su formación y/o capacidad técnica. Por un lado, se los clasifica y remunera según los mismos escalafones y grados que a los miembros de la categoría 1. Por otro, ingresan en cualquier punto de la estructura jerárquica, por decisión del jefe de la organización. Tampoco se les reconoce el derecho a hacer carrera, por lo que no tienen mecanismos de ascenso previstos. Así, las promociones ocurren sólo cuando su jerarca les ofrece un contrato para una función de mayor responsabilidad y/o remuneración. En este sentido los miembros de la categoría 2 quedan mucho más expuestos a la discrecionalidad del superior. No obstante, sólo pueden ser despedidos por ineptitud, omisión o delito, mediante el mismo mecanismo que rige para la categoría 1. O su contrato puede no ser renovado si el jerarca prueba que su función ya no es necesaria. Ambos procedimientos son administrativa y políticamente costosos, por lo que en la práctica estos funcionarios tienen casi tanta seguridad de empleo como los de la categoría 1. En suma, puede afirmarse que la categoría 2, que en 2010 incluía al 29.3% de los vínculos laborales con el Estado, configura de hecho sistemas informales de posiciones (aunque con alta seguridad de empleo) superpuestos a los sistemas de carrera formal.

En cambio, la categoría 3 (12.5% del total en 2010) abarca una amplia variedad de tipos de vínculos laborales, regidos o no por estatutos especiales, que incluyen desde personal de confianza política de las autoridades, que cesan con ellos, hasta becarios y trabajadores zafrales. Estos vínculos tienen en común el gozar de niveles de seguridad laboral similares a los de los trabajadores privados y ser contratados para determinadas posiciones, sin derecho a carrera administrativa.

Finalmente vale la pena mencionar una característica del sistema de recursos humanos del Ejecutivo central, que, dadas sus fuertes consecuencias sobre el funcionamiento de la maquinaria de gobierno será analizado con mayor detalle más adelante en éste capítulo. Se trata del hecho de que el sistema actual no permite conformar, formal ni informalmente, un grupo técnico-profesional diferenciado, encargado de ocupar las jerarquías más altas de las organizaciones y de realizar la interfase entre las autoridades políticas y el resto de los funcionarios.

### **III. Burocracia y política**

#### **III.A. Vínculos con los partidos políticos**

La burocracia del sector público uruguayo ha estado altamente vinculada a los partidos políticos desde su propia constitución. En particular, la distribución de cargos del primer y segundo nivel de dirección del Ejecutivo Central, así como en las agencias y empresas públicas, en forma casi proporcional al caudal de votos obtenidos, fue uno de los principales mecanismos utilizados para asegurar la coexistencia pacífica de los dos partidos históricos, (Colorado y Nacional). En las últimas dos elecciones, también el Frente Amplio, con mayoría absoluta en el Legislativo, ha apelado a este mecanismo para distribuir el poder entre sus fracciones.

Tal utilización de espacios en la maquinaria estatal como moneda de cambio para establecer equilibrios de poder entre y al interior de los partidos significó también, muchas veces, la prevalencia del interés político sobre la racionalidad técnica en el diseño e implementación de políticas, así como la utilización patrimonialista de los recursos públicos por los representantes partidarios insertos en ella (Filgueira et al, 2003. Narbondo & Ramos, 2002).

Sin embargo, en los últimos tiempos esta lógica patrimonialista no se caracteriza ni por la incorporación masiva de funcionarios de forma político-clientelar ni por lo voluminoso del número de las designaciones políticas formales al interior del aparato administrativo. Se da en cambio, a través de la utilización por parte de las jerarquías políticas de la rama Ejecutiva, de mecanismos informales de designación de personal en puestos de trabajo que implican un mayor status o mayor remuneración, paralelamente a los mecanismos formales de carrera administrativa.

El fenómeno de la informalidad afecta sensiblemente la calidad y profesionalización de toda la administración, pero fundamentalmente genera fuertes

desincentivos hacia el buen rendimiento de la Alta Burocracia, al no existir reglas de juego claras que ordenen la relación entre políticos y altos directivos públicos.

Como se adelantó más arriba, según las definiciones corrientes de *Senior Civil Service* (Haligan, 1995), en Uruguay no es posible distinguir un grupo de funcionarios que puedan entrar en esta categoría, ya que no hay un reconocimiento formal o informal de su existencia. Debajo del comando del Ministro y Viceministro, la conducción de las unidades con responsabilidad por la gestión y provisión de servicios (Comisarías, Director General de Secretaría, Inspección General del Trabajo), así como de elaboración y definición de políticas sustantivas (Direcciones Nacionales Industria, Dirección Nacional de Vivienda, etc.), son ejercidas por cargos de confianza política externos a la burocracia de carrera. Para este tipo de cargos no hay requisitos explícitos de formación o especialidad definidos, quedando éstos a discreción del Presidente y Ministro correspondiente.

El segundo nivel de dirección es más heterogéneo y complejo. El Ejecutivo Central en Uruguay, tenía la figura del Director de División, como tope de la carrera administrativa, pero no necesariamente éstos tenían competencias técnicas ni ponían el énfasis en la consecución de los objetivos organizacionales. También es común encontrar que el cargo presupuestal del funcionario no coincide con el nivel jerárquico que se le asigna.

Además, muchas veces el segundo nivel de Dirección es ejercido por otras figuras jurídicas. Tal es el caso de técnicos nacionales o extranjeros que desarrollan funciones de Alta Especialización y Prioridad, designados a instancias de la autoridad política, o la de adscriptos y asistentes, quienes son contratados también directamente por los Ministros y no obtienen calidad de funcionario público por la asignación de esa función. En este nivel también puede encontrarse la figura de la Alta Especialización. Estas funciones fueron provistas por concursos públicos abiertos, pero no siempre fueron creadas para cumplir con funciones gerenciales o de dirección, sino también de asesorías o especializadas en determinadas materias.

La proliferación de estas distintas figuras jurídicas es un fenómeno recurrente en la administración uruguaya, es decir, la acumulación aluvional de las mismas, algunas veces pensadas para introducir lógicas políticas, otras veces lógicas gerenciales, pero que terminan superponiéndose entre ellas sin consolidar la lógica del cambio.

Resumiendo, debajo de los típicos cargos de confianza política no es posible encontrar un cuerpo homogéneo de funcionarios designados meritocráticamente en

base a sus competencias directivas o gerenciales, y cuyo desarrollo profesional y evaluación estén gestionados centralmente por alguna institución de gobierno.

En este contexto no es de extrañar que existan deficiencias en la gestión profesional de las políticas públicas, tal como lo consignan algunos estudios realizados en la materia (Reid y Scott, 1994; Zuvanic & Iacovello, 2010). Algunos autores han desarrollado la hipótesis de que la Administración Pública uruguaya (especialmente el Ejecutivo central), enfrenta un problema de falta de “responsiveness” de la maquinaria burocrática frente a las estrategias de política de los líderes Ejecutivos. Al mismo tiempo existe una fuerte politización de los niveles superiores de la Administración Pública, ya que no se valora adecuadamente el saber técnico profesional de los funcionarios de carrera a la hora de designar personas en puestos claves de dirección y gestión (Zuvanic & Iacovello, 2010).

### **III.B. Vínculos con la Sociedad Civil**

En primer lugar vale señalar que ya desde fines del Siglo XX la burocracia pública uruguaya ha tenido siempre una amplia base de reclutamiento en todos sus niveles. Es decir que al contrario de lo sucedido en otros países latinoamericanos, no se puede afirmar que exista o haya existido predominancia de las clases altas, o de elites formadas en universidades de privilegio. Este hecho determina un relativamente importante nivel de autonomía del aparato estatal respecto de los sectores socio-económicos más altos (Evans, 1996). En otras palabras, estos grupos no pueden insertar directamente sus demandas en la agenda estatal, sino que deben conducirlos a través de los partidos políticos y la burocracia, ambos con fuerte presencia de la clase media.

Paralelamente, y sin perjuicio de lo expresado en el párrafo anterior, desde las primeras décadas del Siglo XX la maquinaria de gobierno uruguaya ha habilitado la presencia formal de representantes de grupos organizados de la sociedad civil. Esto es directamente observable en los directorios de las personas públicas no estatales, así como en diversos foros consultivos, establecidos para recoger la opinión de éstos grupos en torno a asuntos públicos. Durante la primera mitad del Siglo XX estos espacios de participación de la sociedad civil eran de corte predominantemente corporativo, por ejemplo, estableciendo la representación de grupos de empresarios y trabajadores.

En forma esperable, los sectores con menos poder de organización, o con menos fuerza para hacer sentir su voz, han tenido menos vínculos estables con la

burocracia, y son más dependientes de la voluntad del gobierno para oír sus propuestas y reclamos<sup>54</sup>. No obstante, a partir de los años 90', con la inclusión de nuevos temas en la agenda pública, como el género, los derechos humanos o el medioambiente, algunos de esos grupos pasan a tener relevancia como actores políticos. De esta forma, grupos organizados de la sociedad civil, potencialmente más débiles han logrado permear la estructura pública ampliando los temas de atención estatal más allá de las viejas lógicas corporativas.

Por otra parte, siguiendo la tendencia internacional, desde comienzos de la década del 1990 la sociedad civil organizada uruguaya ha ganado nuevos espacios y formas de vinculación con la burocracia estatal, a partir de su participación como prestadores de servicios públicos. Estas modalidades abren posibilidades de innovación en el diseño e implementación de políticas al tiempo que también generan nuevas relaciones de cooperación y competencia entre burocracia y sociedad civil (Serrano, 2005). En el caso uruguayo tal participación es especialmente significativa en las áreas de infancia, trabajo y género. En particular, cabe destacar el amplio proceso de tercerizaciones realizado por el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU), derivando en que una mayoría de la población sea hoy atendida por diferentes tipos de convenios<sup>55</sup>.

### III.C. La política de la burocracia

Puede afirmarse que Uruguay la burocracia hace sentir su peso político en los Ministerios prioritariamente a través de lo que Peters ha denominado “the availability of not unworkable means” (Peters, 2010). Esto es, la capacidad que tiene la burocracia para condicionar la visión de las autoridades políticas acerca de la factibilidad y formas posibles de implementación de sus propias ideas y proyectos. Tal capacidad de la burocracia descansa en su dominio de la rutina y técnicas administrativas, configurando un caso particular del problema de la asimetría de información entre principal y agente.

---

<sup>54</sup> No obstante, la izquierda ha venido ensayando mesas de diálogo con la sociedad civil, en temas tales como la Reforma de la Ley de Educación, Reforma de la Seguridad Social, Ley de Ordenamiento Territorial, Ley de Defensa Nacional. En el caso de la Agenda Digital, existe un Consejo Consultivo que se convoca periódicamente. En el caso de la definición de inversiones productivas con alto impacto sobre el Medio Ambiente, se realizan audiencias ciudadanas para escuchar a los afectados y ofrecer información sobre el proyecto.

<sup>55</sup> En el 2010, de los 68.000 niños y adolescentes atendidos por el INAU, un 87% fueron atendidos por centros y proyectos en convenio con el INAU y apenas un 13% en servicios oficiales (INAU, Memoria Anual 2010)

Es necesario aclarar no obstante, que en el caso uruguayo esta capacidad no deriva ni de su prestigio ni del respeto a la autonomía profesional por parte de los políticos, esperable para un cuerpo de funcionarios como el alemán o francés. En este trabajo señalamos cómo a través del fenómeno de la informalidad, por la vía de hecho, se desconocen las pautas meritocráticas del Servicio Civil, y por lo tanto no se confía en la maquinaria administrativa para diseñar e implementar las políticas de gobierno.

A pesar de ello, sin embargo, la burocracia establecida, con normas que amparan sus derechos adquiridos y estabilidad en el cargo, ha desarrollado saberes y herramientas legales para obstruir la gestión y voluntad de los líderes Ejecutivos para desarrollar sus políticas de gobierno lo que se conoce como “bureaucratic politics” (Peters, 2010). Ejemplo de la habilidad del funcionariado para promover sus intereses, es la extendida creación de fondos extra-presupuestales provenientes de tasas y precios de trámites y servicios a la ciudadanía, que se reparten entre los propios funcionarios (Reid & Scott 1994). Otro ejemplo para el caso uruguayo fue la resistencia exitosa a que los concursos para ocupar cargos de alta conducción (como los gerentes de planificación estratégica) fueran abiertos a la ciudadanía en general. Tal apertura sólo fue posible donde hubo una férrea voluntad del poder político (caso de los concursos de Planificación Estratégica, supervisados por OPP). Para otros grupos de cargos, los intereses corporativos de los funcionarios prevalecieron sobre la iniciativa política.

En definitiva, estaríamos frente a la presencia de lo que se conoce en la literatura de liderazgos Ejecutivos como una situación de “politicized incompetent” (Campbell, 1986). Este fenómeno ocurre cuando las autoridades políticas desconfían de la burocracia y resoponden politizándola, pero al mismo tiempo no logran institucionalizar formas de gestión que destraben las resistencias burocráticas. En estos casos, los Ejecutivos tienden a percibirse como rehenes de la maquinaria y por tanto confían su asesoramiento y gestión de políticas a equipos paralelos a las estructuras formales de los Ministerios. En el caso uruguayo, para ello se contrata personal de confianza, asesores y técnicos por fuera del sistema de carrera, o se cooptan funcionarios asignándoles funciones que no corresponden a sus cargos formales.

Al mismo tiempo, pueden distinguirse diferencias en la capacidad de la burocracia para defender sus intereses corporativos, según se considere el Ejecutivo central o algunas agencias. A nivel central, los grupos con mayor poder de presión son aquellos que desarrollan funciones estratégicas, como las oficinas recaudadoras, o donde priman condiciones de exclusividad en el trabajo (Inspecciones del Ministerio de Trabajo, de Sanidad Animal en Ganadería, etc.).



Pero es en las empresas públicas y las agencias descentralizadas de prestación de políticas sociales, que hacen uso intensivo de mano de obra de los profesionales de bienestar (médicos, enfermeros, docentes, administrativos), donde la burocracia pública alcanza suficiente poder para determinar el rumbo e intensidad de las políticas e incluso de las reformas del Estado. En ambos casos (empresas públicas y agencias de políticas de bienestar) ese poder se sustenta en la existencia de fuertes sindicatos. En las áreas de educación y salud tal poder está consagrado por la representación formal de las corporaciones de funcionarios en los órganos de dirección, y por la fuerte autonomía (sobre todo presupuestal) respecto del Ejecutivo. En el caso de la salud debe agregarse como fuente de poder el hecho de que las titulaciones profesionales en algunas especializaciones médicas están sujetas a cupos muy limitados que refuerzan su poder de negociación.

En sentido similar, los sindicatos de funcionarios de empresas públicas han jugado un rol central en el marco de coaliciones anti-reformistas más amplias, resistiendo exitosamente intentos de desmonopolización y privatización. Para ello promovieron la utilización de instrumentos de democracia directa y movilizaron a la ciudadanía consiguiendo la derogación de leyes aprobadas por el Legislativo.

#### IV. Rendición de Cuentas

Para enmarcar el caso Uruguay en términos de *accountability*, el concepto de regímenes de *performance* descrito por Talbot (2010) es una herramienta útil. Este concepto refiere a la idea de la existencia de diferentes “principales” dentro de un gobierno, los cuales tienen un interés legítimo en evaluar o hacer *accountable* otras agencias públicas. Bajo un régimen de separación de poderes, tanto el Poder Ejecutivo, como el Legislativo tienen potestades legales de evaluación y control. Aun más, agencias especializadas (auditorías, tribunales o entidades reguladoras) pueden tener potestades legales en la materia. La presencia de diversos “principales” se relaciona entonces con dos problemas: qué instituciones tienen el poder para conducir y hacer *accountable* a otras agencias, y qué tipo de intervenciones llevan adelante para hacer efectivas sus potestades. El concepto de régimen de *performance* es útil para analizar cuáles son los actores que desarrollan o refuerzan sus capacidades para cumplir con sus funciones de “principal” mientras otros se mantienen débiles o inactivos (Talbot, 2010).

En Uruguay, los procesos de *accountability* en el sector público han sido históricamente desarrollados a través de medios internos e independientes de control. El aparato estatal ha sido relativamente fuerte en el diseño de procedimientos

de control basados en instrumentos legales o administrativos, reflejando la mencionada tradición europeo-continental y weberiana de construcción estatal.

Existen diversos mecanismos de control administrativo y financiero. Entre los más frecuentemente utilizados están: la consulta previa (la obligación impuesta a un órgano de requerir la opinión de otro antes de dictar ciertos actos administrativos que deberán estar especificados); los actos de autorización y aprobación; la intervención preventiva; los recursos administrativos (para impugnar actos administrativos permitiendo que otro órgano examine la validez) entre otros. El contralor jurisdiccional de los actos administrativos se hace fundamentalmente por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Este Tribunal opera en demandas de nulidad contra actos administrativos ya cumplidos por el Poder Ejecutivo, los gobiernos departamentales, los entes autónomos, que sean contrarios a una regla de derecho o con desviación del poder<sup>56</sup>. El Tribunal también entiende en cuestiones interadministrativas, es decir, en contiendas entre los distintos órganos del Estado.

Los organismos que integran el presupuesto nacional también deben hacer una rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal indicando el grado de cumplimiento de los objetivos programados y el costo. La rendición de cuentas es presentada anualmente por el Ejecutivo al Legislativo quien puede proponer modificaciones globales. El contralor interno legal y financiero está a cargo de la Auditoría Interna de la Nación. Este es un contralor de la gestión selectivo y posterior, que abarca aspectos presupuestales, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión. El Tribunal de Cuentas, compuesto por siete miembros nombrados por la Asamblea General, realiza el control externo de la gestión económico-financiera del Estado y actúa con autonomía funcional. Dictamina e informa en materia de presupuestos a solicitud del Parlamento, e interviene preventivamente en los gastos y en los pagos a realizar por entidades estatales al solo efecto de certificar la legalidad. Dictamina también sobre los estados y balances de organismos y entidades no estatales que perciban fondos públicos o administren bienes del Estado<sup>57</sup>.

La accountability política también está presente en el sistema político administrativo uruguayo. Cada representante en el Parlamento tiene derecho a hacer

---

<sup>56</sup> El Tribunal se limita a confirmar o anular el acto, sin reformarlo. Las reparaciones deben ser promovidas ante el Poder Judicial.

<sup>57</sup> También realiza un control externo de eficiencia, para lo cual las contadurías y unidades ejecutoras deberán remitirle copia de las informaciones que le dieron a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

un pedido de informes al Ejecutivo sobre diferentes aspectos de la administración. La responsabilidad ministerial, típica de los regímenes parlamentarios, es un rasgo que caracteriza al singular “semipresidencialismo” uruguayo. El Parlamento no sólo tiene potestades para formar una comisión investigadora cuando lo considera necesario, sino que el Senado, a través de la solicitud de su venia, tiene control sobre la selección de algunas designaciones políticas claves en la rama Ejecutiva, la destitución de funcionarios públicos, así como la supervisión de agencias autónomas y gobiernos locales (Ramos 2009). De manera que, por lo menos de manera “formal”, existe una sistema de *check and balances* entre el Ejecutivo y el Parlamento, que mantiene la *accountability* del sistema<sup>58</sup>.

Sin embargo, la *accountability* parlamentaria enfrenta las dificultades inherentes a la complejización de las estructuras de la administración pública. Como vimos, el tradicional formato de política pública regida y regulada por un ministerio ha dejado paso a nuevas formas de ejecución y gestión, a través de las mencionadas agencias que cumplen funciones con escasos niveles de *accountability*. De este modo, los típicos instrumentos de fiscalización parlamentaria pierden eficacia minando las capacidades de evaluación y control del Parlamento. A ello debe sumarse que el Parlamento y sus comisiones carecen de recursos y tecnologías para desarrollar un contralor efectivo (Chasqueti & Garcé, 2011).

Romzek (1996) distingue cuatro tipos principales de *accountability*: jerárquica, legal, profesional y política. Cada uno de ellos varía dependiendo del grado de control directo (“bajo” en el caso de menor control procedimental y mayor discrecionalidad del servidor público, y “alto” en el caso opuesto) y las fuentes de control (“interno” en los casos donde el control es hecho dentro de la organización y “externo” cuando es hecho fuera de ella).

Bajo este modelo podemos notar como Uruguay ha privilegiado históricamente los mecanismos jerárquicos y legales de control, típicos de los modelos weberianos de construcción estatal. No obstante, los instrumentos políticos de control también han estado presentes.

---

<sup>58</sup> Esto no significa que el legislativo tenga toda la capacidad o información para ejercer un verdadero control de todos los asuntos de la administración.

### Tipos de accountability

Grado de Control	Fuente de Control	
	<i>Interno</i>	<i>Externo</i>
<i>Alto</i>	Jerárquico	Legal
<i>Bajo</i>	Profesional	Política

Tomado de Romzek (1996)

Una de las consecuencias que tienen estos experimentos de reforma inspirados en este nuevo paradigma es el cambio de énfasis que se registra en las formas de *accountability*. Las reformas de tipo NGP tienden a substituir las “clásicas” formas jerárquicas y legales de *accountability* por un nuevas formas de rendición basadas en los contratos. Diferente de los medios tradicionales, este tipo de *accountability* legal no tiene su base en los preceptos normativos o legales que rigen la administración pública. La contracara de las estrategias de flexibilización de la gestión de personal, y descentralización en las estructuras y el *management* de las organizaciones públicas, que debilitan a las antiguas formas de *accountability* jerárquica, legal y política (con las complicaciones que trae la ortodoxa división entre política y administración que plantea la separación entre los roles de proveedor y comprador en los servicios), es el reforzamiento de la *accountability* gerencial.

Según los principios del NPM, esta sería una forma efectiva de generar una cultura de responsabilidad en la administración pública, ya que no solo sería posible identificar a los responsables de las organizaciones proveedoras del servicio sino que sería posible también medir con claridad los resultados de su gestión. En el Uruguay, con su estilo gradualista de reforma, si bien se han dado pasos en ese sentido, la reforma de la Administración central no ha descentralizado a sus unidades ejecutoras dándoles fuerte autonomía gerencial y estableciendo vínculos contractuales formales con los responsables de estas, que impliquen un sistema de premios y castigos. Eso no quiere decir empero, que no se haya avanzado en el reforzamiento de la *accountability* gerencial. Por otra parte, como fue señalado anteriormente, al tiempo que muchos organismos comienzan a funcionar como “agencias” con crecientes autonomías, se generan problemas asociados a la *accountability* en tanto no se han logrado desarrollar mecanismos efectivos de control y evaluación de su desempeño.

Una nota particular merece también el análisis del los método sociales de *accountability*. En el caso de Uruguay, no se ha desarrollado un sistema de consulta ciudadana así como tampoco instancias de rendición de cuentas de tipo obligatorios. Tomando como base los aspectos de la *accountability* democrática realizada por Bar Cendón (2000) es posible notar que, en términos de mecanismos, Uruguay ha comenzado a avanzar en su desarrollo aunque no necesariamente vinculados a consecuencias o adopción de actos administrativos.

### Democratic accountability

<b>Principios básicos operacionales</b>	Actuar en relación con las necesidades e intereses de grupos sociales o la sociedad en su conjunto
<b>¿Accountability externo a quienes?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grupos Sociales</li> <li>- Sociedad en general</li> </ul>
<b>Temas</b>	Resultados de <i>performance</i> administrativa
<b>Criterio</b>	Impactos sociales de <i>performance</i> administrativa
<b>Mecanismo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mecanismos de participación públicas</li> <li>- Medios de comunicación y otros instrumentos de expresión de la opinión pública</li> <li>- Tecnologías de la Información</li> </ul>
<b>Consecuencias</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adopción de actos administrativos</li> <li>- Revisión de decisiones administrativas</li> <li>- Legitimación democrática de <i>performance</i> administrativa</li> </ul>

Adaptado de Bar Cendón (2000)

Aún así, se han comenzado a desarrollar lentamente mecanismos ciudadanos de acceso a la información (open data) a través del uso de las tecnologías de la información (Ej. Gastos del Presupuesto Público, Informes medioambientales, etc.). Un hito importante en este ámbito lo marca la aprobación de la Ley de Acceso a la Información aprobada en 2008<sup>59</sup> que flexibilizó las posibilidades de pedidos de información a la administración pública.

<sup>59</sup> Ley Nº 18.381. Aunque fue aprobada en 2008, el Poder Ejecutivo reglamentó la ley en 2010.

Otro punto importante a considerar es la libertad de prensa. En términos de acceso a la información por parte de los medios, Uruguay califica en la posición 37 entre 178 países en el índice de libertad de prensa, siendo el tercero entre los países latinoamericanos (RSF, 2010). Lo cual demuestra una posición relativamente favorable en cuanto a la democratización y acceso de la información con respecto a la región.

Por tanto, en términos de *accountability*, Uruguay se encuentra en una posición considerablemente mejor que la mayor parte de los países de la región. Sin embargo, los mecanismos de *accountability* social o democrático – entendido como acceso a información nacional o local por parte de los ciudadanos o los medios – es todavía mayormente posible a través de complicados procesos legales o por la “gracia” del burócrata (Scrollini, 2008). Por tanto, incluso con nuevos instrumentos legales, la cultura del acceso a la información no ha logrado permear a las agencias en Uruguay reflejando una tradición todavía presente de secretismo en el sector público. En síntesis, existen aún importantes déficits para modernizar los procesos de *accountability* en el país los cuales son todavía lentos, extremadamente burocráticos y no necesariamente vinculados a una lógica de *responsiveness* ciudadana.

## V. Reforma y cambio

Los primeros diagnósticos y propuestas de reforma de la administración pública del Uruguay moderno se desarrollaron durante la década de los 50 y 70<sup>60</sup>. En estos diagnósticos se analiza el funcionamiento de la organización global de la administración pública uruguaya, tomando como parámetro implícito a la Administración Pública tradicional, paradigma vigente en ese entonces. Estos diagnósticos fueron claros exponentes de las corrientes racionalistas en la administración pública. En líneas generales, estos trabajos significaban un esfuerzo por detectar y superar muchas disfuncionalidades y desviaciones respecto a la administración pública - desde pautas clientelistas a patologías burocráticas - que se habían venido desarrollando en el Uruguay. Sin embargo, el arribo del período dictatorial (1973-1985) minó toda posibilidad de una reforma profunda del Estado hasta el restablecimiento de gobiernos democráticos desde 1985 en adelante.

El primer periodo de gobierno democrático post dictadura se caracterizó por un importante esfuerzo de pacificación nacional y reinstauración de los partidos y el

---

<sup>60</sup> Los más significativos son el Informe Hall (publicado en 1954); el de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) (publicado en 1965); y el Informe Oszlak, (publicado en 1972).

Parlamento en la vida política del país. El hito más significativo que afectó a la administración pública fue la restitución de 11000 funcionarios públicos que habían sido destituidos por razones políticas durante el gobierno de facto, así como la reinstalación de la Oficina Nacional de Servicio Civil. El primer periodo significativo de reformas de Estado transcurrió entre 1990 y 1995, bajo el gobierno de Lacalle (*Partido Nacional*).

Las reformas de este período estuvieron marcadas por los preceptos de denominado “Consenso de Washington” enfocado en la reducción del gasto público y la privatización de las empresas públicas. (Narbondo et al., 2002). Una Buena parte de la reforma fue entonces orientada a terminar con los monopolios que varias empresas públicas tenían en áreas claves de la economía, forzándolas a competir con agentes privados. Sin embargo, las reformas no lograron tener la profundidad deseada. Por una parte, existieron esfuerzos continuos de negociación y establecimientos de consensos interpartidarios los cuales enlentecieron los procesos reformistas. Por otra parte, los sindicatos y otras organizaciones sociales fueron exitosos en sus intentos por bloquear algunas de los aspectos más radicales de las reformas, en especial aquellos relacionados con la privatización de empresas públicas claves. Ello derivó en una implementación más gradual y menos radical de los postulados neoliberales de las reformas que la mayor parte de los países latinoamericanos. No obstante, el fuerte compromiso por desburocratizar el sector público promovió la incorporación de algunas técnicas de la NGP como la descentralización de actividades y la implementación de modelos de contratación más flexibles con el objetivo de reducir gradualmente el número de funcionarios públicos. Entre algunas de los mencionados “éxitos” de esta reforma cuentan la reducción de alrededor de 10.000 funcionarios y una reducción significativa del gasto público. (Narbondo et al., 2002; Fuentes, 2007).

La segunda generación de reformas fue impulsada bajo la presidencia de Sanguinetti (Partido Colorado). Este intento reformista fue sin duda más comprehensivo que su predecesor ya que los cambios en la administración pública estuvieron vinculados a importantes modificaciones en la estructura de *welfare*<sup>61</sup>. El objetivo de estas reformas era solucionar algunas de las incoherencias acumuladas en gobiernos previos y al mismo tiempo, modernizar el Estado para cumplir con las nuevas demandas. (Filgueira et al., 2002). La estructura de *welfare* sufrió cambios bajo este período, especialmente en las áreas de educación y seguridad social, este último promoviendo una mayor presencia del sector privado. La reforma identificó a las

---

<sup>61</sup> La reforma comenzó formalmente en 1996 a través de la aprobación de la Ley de Presupuesto que creó el CEPRE (Comité Ejecutivo Para la Reforma del Estado) como una nueva oficina a cargo de conducir los cambios.

rigideces burocráticas, la excesiva centralización y la ineficiencia como los principales problemas a abordar en el sector público. Para ello, el estado debía abandonar su rol como productor de servicios público dejándolos en manos del sector privado, organizaciones sociales o gobiernos locales. El Estado debía entonces concentrarse en las funciones esenciales de formulación política, control y regulación. En el caso del servicio civil, también se propuso una nueva perspectiva. Sumado a la reducción del número y costo de los funcionarios públicos, se propuso un nuevo sistema que permitía a los managers tener mayor flexibilidad en el manejo de recursos humanos así como cambiar el foco de “reglas” hacia “resultados” (Filgueira et al., 2002).

Mucho se ha dicho acerca de los resultados de esta reforma tanto desde una perspectiva política como administrativa. Las reformas tuvieron un éxito relativo en ayudar a racionalizar la estructura institucional y organizacional del Estado a través de la reducción de la cantidad de agencias y departamentos, muchos de ellos cumpliendo tareas similares. Asimismo, se comenzó con el desarrollo de sistemas de información de soporte a la gestión. Como fue dicho, las reformas también fueron exitosas en reducir el gasto público y el número de funcionarios. Sin embargo, muchas de las reducciones de personal no fueron hechas siguiendo criterios técnicos o un análisis de requerimiento de capacidades públicas. Esta situación agravó aún más las capacidades estatales dado que muchos funcionarios esenciales abandonaron el sector público con la consiguiente desmoralización del servicio civil.

Aun más, los distintos departamentos comenzaron un proceso de implementación de prácticas gerencialistas, a través de la definición de “productos”, sistemas de evaluación de resultados. Sin embargo, en la práctica los managers no tuvieron libertad para manejar sus departamentos ni se logró implementar un sistema de evaluación de *performance* adecuado. Finalmente, muchas actividades fueron transferidas a agencias con mayores grados de autonomía, pero ello no tuvo su correlato en el fortalecimiento de la capacidad central del Estado para evaluar y controlar este proceso descentralizador (Narbondo et al, 2002). Por tanto, es posible decir que las reformas no lograron solucionar las principales debilidades al tiempo que crearon nuevas.

La llegada de Jorge Batlle (2000-2005, Partido Colorado) representa un entencimiento de los procesos de reforma estatal bajo el marco de una fuerte crisis económica. No obstante, este período puede caracterizarse por la profundización de medidas de desregulación y privatización de empresas, públicas así como la creación de Entes reguladores para asegurar la competitividad en esos mercados (telecomunicaciones, energía, agua potable, entre otras). A esto se agrega un conjunto de disposiciones que se enmarcaron dentro de un proceso de reformas de las estructuras del Estado, que implicaron impactos y transformaciones en las



capacidades de acción de su aparato central. Entre estos objetivos estuvo el de la concesión de prestación de servicios públicos a privados, la reforma de la DGI y la prolongación de la prohibición de ingreso a la función pública (acompañada con un nuevo mecanismo de contratos en el Estado). Más allá de estas medidas, durante la administración Batlle no es posible reconocer una política destinada a subsanar las deficiencias que arrastra el sistema de administración pública (Ramos, 2009).

Un nuevo impulso para reformar el Estado en Uruguay comenzó en 2005 con la llegada del primer gobierno de izquierda en la historia del país. El Presidente Vázquez (Frente Amplio) denominó a la reforma del Estado como “la madre de todas las reformas” ilustrando la importancia de esta iniciativa para su administración.

Los procesos de reforma estatal de este período vinieron acompañados de una fuerte impronta por fortalecer la estructura de Welfare. De esta forma, se constituyó el Ministerio de Desarrollo Social, así como la implementación de una profunda reforma de la salud que impactó positivamente en los sectores más carenciados. Sumado a ello se encuentra la implementación de una reforma tributaria con importantes componentes progresivos en la contribución de impuestos, el fortalecimiento de los espacios de asesoría macroeconómica así como la reinstalación de la negociación colectiva de salarios tanto para el sector público como privado.

Por otra parte, entre los pilares de la reforma se encontraban la reestructura organizativa y la transformación del sistema de carrera de recursos humanos, la descentralización política y administrativa así como la profundización o creación de sistemas de información de apoyo a la gestión (Narbondo et al, 2010; OPP, 2009). Estas iniciativas reflejaban un mayor énfasis en conceptos de *management* como “planeamiento estratégico o *evidence-based policy*.”

Sin embargo, a diferencia de las reformas de la estructura del Welfare no puede decirse que haya existido durante este período un plan general y sistemático de implementación sino que los mismos se fueron realizando de manera puntual y ad hoc (Narbondo et al., 2010). Ello se constató tanto para la reestructura organizativa como el caso de los recursos humanos.

Como ejemplo puede mencionarse la política para incorporar cargos de Alta Conducción (senior managers) a la cabeza de las agencias ha sido errática. Mientras la creación de cargos de Alta Conducción en la cima de la carrera burocrática fue creada durante el gobierno de Vázquez con el objetivo de fortalecer las capacidades gerenciales en los Ministerios (particularmente en sectores claves de la reforma), el siguiente gobierno de Mujica (electo en 2010, también del Frente Amplio) removió esas posiciones, incrementando la cantidad de personal designado políticamente.

De forma similar, puede señalarse con respecto a la incorporación de herramientas gerenciales para la administración (sistemas de información, compromisos de gestión, presupuestación por resultados) y su debilidad para tener uso efectivo en la operativa diaria de las agencias. En síntesis, las reformas de la administración pública del Frente Amplio han sido exitosas en cuanto a la reconfiguración de una matriz de bienestar más sólida. Sin embargo, aunque con avances, no se ha logrado de igual forma consolidar un proceso de reforma del aparato estatal en cuanto a su capacidad de management. Esto no ha sido posible aún bajo un contexto de mayorías parlamentarias y amplio respaldo social.

Para analizar el desarrollo e impacto de estos procesos de reforma, es necesario enmarcarlos en el contexto social y política en el cual se insertan. El imaginario hegemónico se caracteriza por una resistencia de la población al desmantelamiento del aparato estatal y a abandonar la legitimidad que otros Estados de la región habían abandonado durante la década de los noventa. Pero también se deben contar: las características del Presidencialismo uruguayo, con pocas oportunidades de realizar by passes al Parlamento; fracciones de partido con considerable autonomía que brindan oportunidades de veto en la formulación de políticas; mecanismos de democracia directa (plebiscitos y referéndums); fuertes corporativismos con capacidad de obstruir políticas de gobierno no consultadas suficientemente; peso de los funcionarios públicos en la vida política; alto nivel de intervención del Estado en la vida social de la población; y la falta de autonomía de una tecnocracia respecto a partidos y políticos (Panizza 2002), que tuviese capacidad de desarrollar una agenda pública propia y e impregnarla de un vocabulario gerencial. Sin embargo, el gradualismo de las reformas, en materia de modernización de la gestión pública en el ámbito de la AC, si bien no supuso el desmantelamiento del aparato estatal, tampoco supuso su fortalecimiento, ya sea en un sentido NPM o neweuberiano.

## Bibliografía

- AGESIC (2011). Organigrama del Estado Uruguayo. Retrieved from <http://portal.gub.uy/wps/portal/peu/subhomes/OrganigramaDelEstadoUruguayo>
- Bar Cendón, A. (2000). *Accountability and Public Administration: Concepts, Dimensions, Developments*. Disponible en:

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006506.pdf>.

- Bello, S. (2011). Relevamiento de personas públicas no estatales en Uruguay. AGEV-OPP.
- Cagnoni, A. (1992). Evolución del régimen de personas públicas no estatales. *Revista de Derecho Público*(1), 27-34.
- Chasqueti, D., & Garcé, A. (2011). Futuros posibles de la democracia uruguaya. Instituto de Ciencia Política - UdelaR.
- Echebarría, K. (Ed.). (2006). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico Revista de Ciencias Social*. 140, Vol. 35.
- Filgueira, F., Garcé, A., Ramos, C., & Yaffé, J. (2003). Los dos ciclos del Estado uruguayo en el Siglo XX *El Uruguay del Siglo XX. La Política*. Montevideo: EBO.
- Filgueira, F., Heredia, B., Narbondo, P., & Ramos, C. (2002). *La Economía Política de la Reforma del Servicio Civil en Uruguay: los años 90*.
- Fuentes, G. (2007). *La Gestión de los Recursos Humanos en el Gobierno del Frente Amplio: Un análisis desde de el caso del Ministerio de Economía y Finanzas*. Universidad de la República, Montevideo.
- Gill, D. (2002). Signposting the Zoo - From agencification to a more principled choice of government organisational forms. *OECD Journal on Budgeting*, 2(1), 27-80.
- Halligan, J. (1995). Policy Advice and the Public Service. In G. Peters & D. Savoie (Eds.), *Governance in a Changing Environment* (pp. 138-173). Montreal: McGill - Queen's University Press.
- Hughes, O. (2003). *Public Management and Administration*: Macmillan Education.
- INAU (2010). *Memoria Anual*. INAU, Montevideo.
- INE (2008). Uruguay: Población total de ambos sexos proyectada según edades simples. Retrieved from <http://www.ine.gub.uy/socio-demograficos/proyecciones2008.asp>

- Moraes, J. A. (2010). ¿Estatismo endógeno? El estado del Estado en la opinión pública uruguaya. In P. Narbondo & M. E. Mancebo (Eds.), *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos* (pp. 400-412). Montevideo: Fin de Siglo.
- Narbondo, P., & Ramos, C. (2002). La reforma de la Administración Central en el segundo gobierno de Sanguinetti: Realizaciones y déficit de un enfoque gerencialista *Uruguay: La reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985-2000)*. Montevideo: EBO.
- Narbondo, P., Fuentes, G., & Rumeau, D. (2010). La reforma de la administración central: marchas, contramarchas y bloqueo. In P. Narbondo & M. E. Mancebo (Eds.), *Reforma del estado y políticas públicas de la Administración Vázquez*. Montevideo: Fin de Siglo.
- OECD (2011). Government at a glance 2011 Available from [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2011\\_gov\\_glance-2011-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2011_gov_glance-2011-en)
- OPP (2009). *Cinco Pilares de la Transformación Democrática del Estado y la Experiencia Realizada 2007-2009*.
- Panizza, F. (2004). A reform without losers: the symbolic economy of civil service reform in Uruguay 1995-96. *Latin American Politics and Society*, 46(3), 1-28.
- Peters, G. (2010). *The Politics of Bureacracy*. Routledge.
- Ramos, C. (2009). *Radiografía del cambio de paradigma en la administración pública*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política - UdelaR.
- Rodríguez, M., & Bello, S. (2011). *Cronología de reformas en el sector público uruguayo 1985-2010*. Unpublished manuscript, Montevideo.
- Romzek, B. (1996). Enhancing Accountability. In J. Perry (Ed.), *Handbook of Public Administration* (pp. 97-115). San Francisco: Jossey Bass.
- Serrano, C. (2005). *La política social de la sociedad global en América Latina: nuevos programas de protección social*. CEPAL. Serie Mujer y desarrollo, N° 70. Santiago de Chile.
- Talbot, C. (2010). Performance in Government: The evolving system of performance and evaluation measurement, monitoring and management in the United Kingdom. *ECD Working paper series*.

Ziller, J. (2003). The Continental System of Administrative Legality. En Guy Peter & J. Pierre (Ed.) *Handbook of Public Administration*. SAGE