

**El trabajo voluntario de los Referentes Pares en el Programa Compromiso Educativo.  
Lectura desde el sistema de capacidades estatales de gestión de los recursos humanos y  
desde el impulso a la Extensión Universitaria**

**¿Aportes hacia qué Modelo de Gestión Pública y hacia qué tipo de Estado?<sup>1</sup>**

*Mauro Casa González*

[mcasa24@gmail.com](mailto:mcasa24@gmail.com)

Instituto de Ciencia Política

Facultad de Ciencias Sociales – UdelaR

## **Resumen**

Este estudio aborda el Programa interinstitucional CE, dando cuenta de la figura de los Referentes Pares que lo implementan; analizándonos desde la perspectiva del sistema de gestión de los recursos humanos como una categoría analítica de las capacidades estatales, que propenden a cierto formato de gestión pública funcional a un tipo específico de Estado; y valiéndonos de nociones sobre el trabajo voluntario en el Uruguay (particularmente su relación con las políticas públicas) y de los postulados de la re-significada política de Extensión Universitaria de los últimos años. Así, describimos exploratoriamente las características de los Referentes Pares como estudiantes universitarios (en su enorme mayoría) cumpliendo con los cometidos de la Extensión (por acicate de la propia UdelaR) en un trabajo voluntario dentro de un programa estatal; lo que da cabida a un sistema de gestión de los recursos humanos de CE con rasgos próximos a la Gestión deliberativa, tributaria de un nuevo tipo de Estado calificable como Estado Red. Esto presenta implicancias a nivel de la Gobernanza en nuestro país, abriendo la puerta a formatos de hibridismo en los cuales se fortalece la democracia participativa de base como uno de los tres pilares en los que puede basarse la intervención pública en la esfera social.

## **Palabras clave**

Capacidades / Recursos Humanos / Gobernanza

---

<sup>1</sup> Trabajo presentado en el Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, organizado por la Asociación Uruguaya de Ciencia Política (AUCiP), los días 14, 15 y 16 de noviembre de 2012.-

## Introducción

El Programa Compromiso Educativo (CE) es una iniciativa interinstitucional del gobierno uruguayo para la retención de jóvenes en la Enseñanza Media; uno de los principales problemas de la Educación pública en el país. Esta política presenta ciertas particularidades; como el formato de gestión de los recursos humanos que en ella intervienen, distintiva respecto al carácter tradicional de un Estado históricamente definido por su centralidad, homogeneidad, concentración y fuerte presencia funcional/territorial en la vida social y económica del país (en sintonía con un tipo ideal de Estado de Bienestar/Desarrollista universalista; Narbondo, 2011a, 2011b); cuyo correlato en términos de Modelo de Gestión pública ha sido la Administración Jerárquica Burocrática Weberiana -signada por los clientelismos y particularismos típicamente latinoamericanos (Prats i Catalá, 1998; Oszlak, 1984)-. En las últimas décadas, hemos asistido a procesos de reforma del Estado en diversos sentidos, lo cual abre inevitablemente el abanico a otros formatos de gestión pública. Con fines analíticos, marcaremos ciertas coordenadas para comparar tales modelos de gestión, y en definitiva, de Estado.

Para intentar analizar a cuál modelo de gestión dentro de los que irán a esbozarse aporta una iniciativa de política pública concreta como CE (y por lo tanto, a qué tipo de Estado favorece o propende), podemos hacer uso de una herramienta conceptual: el *Sistema de capacidades estatales*, compuesto de categorías analíticas que configuran cuatro subsistemas de capacidades: de autoridad, de división funcional organizativa, de gestión de los recursos materiales y de gestión de los recursos humanos. Describiendo exploratoriamente cómo funciona este Programa, plantearemos los dilemas en torno al último de dichos subsistemas, el que aparenta mayor novedad y singularidad para el caso: el de gestión de recursos humanos. Dentro de tal categoría, surge la interrogante de si CE supone un diferencial para el Estado uruguayo, al incluir al voluntariado social (conceptualización que trabajaremos someramente) como componente de aquel sistema de recursos humanos. Buscaremos a su vez asociar este dispositivo del voluntariado por parte de los estudiantes universitarios a un marco de fundamentos ligado al proceso de la actual “Segunda Reforma Universitaria”, que re-significa a la Extensión como función del demos universitario, cuya responsabilidad sería devolver a la sociedad lo que aquella la ha dado con la Educación Superior. Esta referencia es una de las principales dimensiones de las políticas universitarias recientes, que propone nuevos horizontes para la relación *UdelaR - sociedad*.

Los planteos de este estudio abren paso a una serie de cuestiones pasibles de ser analizadas. Un correcto desarrollo conceptual del referencial teórico requeriría de un abordaje harto profundo. La propuesta relativamente original de imbricar tipos de Estado y Modelos de

Gestión Pública con el constructo de sistema de capacidades pretende hacer de este último una herramienta de investigación cuyas categorías diluciden los rasgos concretos de una política para interpretar hacia qué tipo (ideal o histórico) de Estado la misma se dirige o contribuye, mediante un determinado modelo de intervención en la cosa pública. Una sólida presentación de esa propuesta sería insoslayablemente inabarcable en este estudio, por lo cual intentaremos que este esfuerzo breve y sucinto logre aproximarnos a esas cuestiones, desde la siguiente pregunta de investigación: *¿Cómo puede caracterizarse el trabajo de los estudiantes universitarios como Referentes Pares en CE a la luz del sistema de capacidades estatales para la gestión de los recursos humanos, de los aportes conceptuales del voluntariado social y del impulso político reciente de la función de Extensión Universitaria, y hacia qué tipo de Modelo de Gestión Pública y de Estado aportan?*

### **Descripción del Programa Compromiso Educativo**

El acceso a educación de calidad a lo largo de toda la vida para la totalidad de la población constituye un derecho humano fundamental reconocido por la Ley General de Educación de 2008 (Ley 18.437, Art. 1º). Según los documentos relevados para este trabajo, referentes al diseño institucional del Programa Compromiso Educativo, casi 30% de la población urbana no logra completar el Ciclo Básico y únicamente 36.5% de los jóvenes de entre 20 a 29 años finalizó la Educación Media en alguna de sus modalidades. El país se encuentra pues ante una de las más altas tasas de desvinculación de América Latina; que comienzan a los 13 años y se incrementan con la edad, siendo particularmente grave entre el tercer y cuarto año de secundaria. Esta desvinculación de los adolescentes y jóvenes del Sistema Educativo formal es un fenómeno complejo frente al cual se ha desplegado un conjunto de dispositivos para garantizar el sostenimiento y la re-vinculación de los jóvenes. Entre las iniciativas vigentes, ANEP participa de: el Programa Áreas Pedagógicas (INAU), el Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico, el Programa Aulas Comunitarias (INFAMILIA), Formación Profesional de Base (FPB), FPB Comunitario (INFAMILIA), el Programa Nacional de Educación y Trabajo (MEC) y el Programa Uruguay Estudia (MEC, INEFOP y CND, entre otros). La flexibilización de los dispositivos institucionales tradicionales constituyó una premisa fundamental que atravesó la lógica de los diferentes programas. Una de las innovaciones pedagógicas más destacadas han sido las tutorías, como una modalidad que debía asumir la docencia en determinadas circunstancias. En relación al fomento de la “demanda” educativa, cabe resaltar que se avanzó de forma sustantiva en la articulación de una política nacional de becas y en la reforma de las Asignaciones Familiares con un incentivo

especial focalizado en hogares pobres para que aquellos adolescentes accedieran a la Educación Media.

Desde esta perspectiva y antecedentes, el Plan Nacional de Juventudes 2010-2015, aprobado por la Comisión de Juventud del Comité de Coordinación Estratégica de Infancia, Adolescencia y Juventud del Consejo Nacional de Políticas Sociales, propone impulsar CE, en el marco de tal matriz, con el objetivo de promover la permanencia y re-vinculación de adolescentes y jóvenes con la educación. CE busca fortalecer las propuestas dirigidas a los estudiantes que cursan 1er. año de educación media superior en todas sus modalidades y presentan dificultades de permanencia. Su objetivo general es contribuir a enriquecer los programas existentes, para que los adolescentes de bajos recursos socioeconómicos accedan y permanezcan en el sistema educativo, logrando completar la educación media.

*Componentes de CE.* El **Acuerdo Educativo** implica la realización de un trato entre el adolescente, el centro educativo y los referentes adultos del adolescente, donde cada parte adquiere compromisos y responsabilidades interconectadas, a cumplir en un determinado plazo. Supone una definición conjunta con el estudiante sobre determinados procesos en los cuales éste se involucrará y los apoyos que se le brindará, de cara a la mejora de su trayectoria educativa. Las **Becas de Estudio** consisten en transferencias monetarias dirigidas a los adolescentes en los casos que corresponda -dado condiciones sociales y educativas particulares-, y tienen como principal propósito constituirse como apoyo económico para acceder a insumos básicos como transporte, fotocopias, comunicación, etc. Si el estudiante se desvincula o tiene un rendimiento insatisfactorio, la beca puede suspenderse de acuerdo a la evaluación educativa que realice el centro. La **Referencia entre pares** supone la generación de espacios juveniles dentro de los Centros Educativos, donde actuarán como apoyo y acompañamiento estudiantes de 5to o 6to año de Educación Media Superior, de Formación en Educación o Universitaria, con un vínculo institucional y/o territorial con el instituto educativo. El proceso está además acompañado por equipos multidisciplinarios que brinden apoyo a los referentes, especialmente en lo referido a problemáticas sociales que emerjan en relación con los estudiantes apoyados.

Un quipo técnico interinstitucional (CES, CETP, CFE, INAU, MEC, MIDES: INFAMILIA-INJU, Udelar) coordinado por ANEP establece las condiciones de acceso al programa, el modo de gestión, la focalización de becas, el perfil y selección de referentes pares, previendo también la logística necesaria para su implementación. En su primer año de implementación -2011-, CE atendió a los adolescentes de 4to año de liceo o 1er año de nivel 2 de CETP-UTU en 39 centros distribuidos en 8 departamentos del país. Trabajó con una población objetivo de 10.600 estudiantes, y 1660 estudiantes accedieron a las becas. Diseñó un sistema de monitoreo de los componentes y permite darles seguimiento para recoger aprendizajes e impulsar los ajustes necesarios de cara a su proyección. La Evaluación del

Programa está en proceso. No obstante, la experiencia permite visualizar prácticas positivas para mejorar la vinculación, la relación con el estudio como proyecto personal, la apropiación de la institución por parte de los estudiantes, avances en los relacionamientos de la comunidad educativa y en los resultados académicos. Dado el monitoreo del Programa, y en función de los datos auspiciosos con los que se cuenta, se extendió en el año 2012 a una veintena de centros y a 2 departamentos más, contando con un total de hasta 4.160 becas.

*Los Referentes Pares (RP).* Dentro de los componentes de CE, nos interesa abordar en este estudio a los RP, analizándolos con la perspectiva de la capacidad estatal de gestión de recursos humanos, y elucidando esta modalidad escogida (y su aporte consecuente con cierto formato de intervención pública y tipo de Estado a la que propende) desde los estudios del voluntariado social en el Uruguay y del proceso reciente de impulso de la función de Extensión Universitaria que ha emprendido la UdelaR. Como ya fue dicho, los RP son estudiantes terciarios voluntarios que se encargan de dar apoyo y acompañar a los estudiantes participantes de CE, a través del trabajo en los Espacios de Referencia de cada centro. El núcleo del Programa está dado por el concepto de que unos estudiantes apoyen a otros de grados menos avanzados para promover actividades de integración dentro de la Casa de Estudios y acompañar educativamente el proceso de aprendizaje, complementando así el trabajo de los docentes y docentes tutores y mejorando la vinculación de estos con el centro. Se generan así espacios juveniles para que los referentes se aproximen al trabajo con los estudiantes, desde su “condición de estudiante”, independiente de la disciplina en la cual se estén formando; contando con el apoyo del referente institucional del Centro Educativo y de la Unidad de Gestión del Programa CE. Se espera que esta tarea se integre a la dinámica cotidiana de los centros educativos, contando cada Espacio de Referencia con al menos dos estudiantes avanzados, y pretendiéndose que todos los estudiantes de los distintos turnos tengan la posibilidad de acceder a estos. Cada RP, a su vez, debe disponer de un mínimo de tres horas semanales para el desarrollo de las tareas: dos horas correspondientes al espacio de referencia y una hora para tareas de coordinación. Trabaja con los estudiantes mediante un acompañamiento del que se busca que sean protagonistas los jóvenes hasta culminar este ciclo de estudios. Para ello construyen un vínculo de confianza con los estudiantes, que habilita el acompañamiento en un marco de aprendizaje conjunto. Para el adecuado desarrollo y acompañamiento de las tareas antes mencionadas, los RP participan de instancias de formación que contribuyen a la construcción de su rol, desarrollo de herramientas y fortalecimiento de su tarea. La tarea de los RP pretende constituirse como una actividad electiva y voluntaria (no remunerada); una actividad solidaria que les permite compartir su vivencia como estudiantes, a la vez que genere una experiencia de aprendizaje para su propio proceso formativo; si bien se impulsan procesos

que permitan un reconocimiento curricular de la tarea en su formación universitaria o docente. En 2011 funcionaron 80 espacios de referencia con 300 RP.

**Marco teórico-analítico: Gobernanza, modelos de Gestión Pública e *hibridismo*. Sistema institucional de capacidades estatales. El voluntariado social y su imbricación con el nuevo impulso a las políticas universitarias de Extensión.**

En el presente apartado, presentaremos un constructo teórico con pretensiones analíticas indefectiblemente mermado por la falta de espacio que disponemos. Expondremos la idea de gobernanza y los distintos formatos de gestión de la intervención pública (y cómo las mismas propenden hacia diferentes tipos históricos e ideales de Estado); y seguidamente una propuesta de sistema institucional de capacidades estatales, centrándonos en su categoría analítica de “sistema de gestión de los recursos humanos”. Enriqueceremos el análisis agregando algunas pinceladas sobre el trabajo de voluntariado social en el Uruguay, y comentando el renovado impulso a las políticas de Extensión universitaria acontecido durante estos años. Con esta sumatoria de elementos, buscaremos describir el trabajo de estudiantes de la UdelaR en CE y plantear las interrogantes que esta presencia plantea en cuanto a transformaciones en la gestión de los recursos humanos para ciertas políticas públicas en el país; cómo ello se vincula con el modelo de gestión a nivel más global, y de manera más compleja, con el tipo de Estado que existe en Uruguay.

*Gobernanza.* Siguiendo a Narbondo y Ramos (2001), acordamos con que el concepto de gobernanza intenta trabajar la problemática de las capacidades de la sociedad en su conjunto, y específicamente del Estado, para coordinar y dar coherencia a las acciones colectivas, en un contexto donde no hay un centro decisorio único y monopólico, para conducir las acciones en función del bien público. Parte de una nueva realidad considerada híbrida (Evans, 2003) y se plantea analizarla desde el ángulo politológico de la capacidad de conducción y coordinación. Se sitúa en la perspectiva de que existen otros mecanismos y actores que compiten con el gobierno central en la provisión de los bienes públicos, así como para canalizar y responder a las demandas sociales. Existen múltiples formas de definir la gobernanza (Por enumerar algunos, Jessop, 1999; Mayntz 2001; Rhodes 2007). La diferencia sustancial es el rol que se le asigna al Estado en un contexto actual que se reconoce unánimemente complejo para la toma de decisiones que gestionen relaciones sociales interdependientes. Siguiendo a Guy Peters (2010), planteamos que para nuestro estudio la gobernanza implica el uso de diversos mecanismos para proveer una dirección coherente a la sociedad e incluye la totalidad de las interacciones entre organismos públicos, sector privado y sociedad civil, destinadas a resolver los problemas sociales o la creación de oportunidades de la sociedad. La gobernanza no es un

fenómeno nuevo ni una nueva forma de gobernar o gestionar; sino que históricamente se han desarrollado diferentes modelos de gobernanza. Centrándonos en Europa, desde los años cincuenta hasta los setenta prevaleció la jerarquía; basada en la autoridad, la clara división de tareas cimentada en normas racionales y objetivas. En los ochenta, la gobernanza de mercado se tornó dominante, basada en la eficiencia, la descentralización y la competencia, como principios de la Nueva Gerencia Pública (NGP). En la década de los noventa, emergen las redes, basadas en la interdependencia, la confianza y la empatía para gobernar los asuntos públicos.

*Modelos de Gestión Pública e Hibridismo.* Acaecida la situación de pérdida de monopolio del gobierno como mecanismo de gobernanza, la literatura especializada señala, como fuera antedicho, tres formas fundamentales de conducción: la burocrático-jerárquica, la de mercado y la de redes. La primera ha caracterizado al tradicional modelo de Estado weberiano del siglo XX. Con la crisis del Estado de Bienestar, se cuestionan profundamente sus principios fundamentales y se pretende reemplazarlos por los de la NGP (Hood 1994; Osborne 1994; Barzelay, 1992), para propender una creciente devolución de funciones desde el Estado hacia la sociedad. Así, el modelo burocrático-jerárquico pierde predominancia y aumenta la importancia de las otras formas de conducción: mercado y redes. El planteo de Evans (op.cit.) va en esa línea, sosteniendo que en la Administración Pública moderna se han usado esos tres modos básicos de control.

**a)** El modo clásico es la imposición de normas profesionales, de estructuras jerárquicas dotadas de autoridad y de procedimientos universales estandarizados. La *capacidad burocrática clásica weberiana* se construye, como nos dice Mayntz (op.cit.), a partir de: la contratación meritocrática, las carreras administrativas predecibles, la división del trabajo reglamentada por estructuras organizativas diferenciadas por especialización, sistemas de reglas y procedimientos que fijan derechos y obligaciones de los miembros de la organización, jerarquías de autoridad fijadas con precisión, y líneas verticales y fijas de comunicación, como características del modelo de conducción organizativo burocrático jerárquico, típico de la Administración tradicional.

**b)** Un segundo modo de control sería el de las señales del mercado. La *receptividad a las señales del mercado* informa de los costos y beneficios de las actividades públicas, facilita la asignación de los recursos y proporciona la disciplina fiscal que asegura que los fines de la administración sean consistentes con los medios que tiene disponibles. El diagnóstico de la NGP establece que el defecto del sistema es el sometimiento del aparato administrativo a la lógica de acción política de los representantes electos, y por la rigidez e inflexibilidad que genera la reglamentación tendiente a evitar la arbitrariedad y discrecionalidad de esos representantes electos, de sus objetivos particulares y de su lógica política de acción. Esta

rigidez procedimental limita la capacidad de adaptación de ese aparato a las innovaciones tecnológicas y a las demandas de los usuarios. Por lo tanto, esta maquinaria administrativa disciplinada en función del sistema político genera un sistema intrínsecamente ineficiente. Ante esto, el enfoque de la NGP se propuso acercar lo más posible la gestión pública a la de una empresa privada, guiada por la lógica de la competencia en el mercado. Para ello el mecanismo fundamental es la realización de contratos entre el Estado y las agencias autónomas y privadas, separando nítidamente las tareas de definición de objetivos, control de resultados y regulación, de la tarea de prestación de los servicios. Por medio de contratos entre el Estado y distintas agencias o empresas, se fijan los objetivos y se establece una amplia libertad de gestión para maximizar la eficiencia y lograr rentabilidad, y se genera a su vez la deseada competencia. Siguiendo esta lógica, cambian también los mecanismos de control en la prestación de servicios públicos, siendo reemplazado el control procedimental, por una gestión por resultados. De la misma manera cambia la relación de las agencias con los usuarios. Estos obtienen una mayor libertad de elección ya que ganan la capacidad de elegir a que empresa compran los servicios o bienes, eligiendo o sanciona en base a su poder de compra. En el modelo de mercado, el Estado, como entidad organizada jerárquicamente, no desaparece completamente, pero se reduce a su mínima expresión. Este modelo suscitó las más variadas críticas basadas en las especificidades del servicio público, por las cuales la introducción de la lógica del mercado no produciría el mismo tipo de efecto de transparencia, libertad de elección y capacidad de sanción racional que en la actividad privada. Esto se manifiesta en terrenos tales como: el control por resultados, la introducción de contratos en la función pública, la flexibilización de la gestión del personal y la identificación del usuario de los servicios públicos con el concepto de consumidor.

c) Un tercer mecanismo que ha discutido y complementado a los anteriores es el *control democrático participativo de base*, el cual procura que los fines administrativos reflejen las necesidades ciudadanas, y que el proceso administrativo sea transparente y sujeto al control público a través de la participación deliberativa amplia. En este contexto han proliferado múltiples propuestas, entre ellas el modelo de redes, que se refiere a una forma de conducción social basada en la interacción entre actores autónomos privados y públicos, que produce un consenso negociado como base para la elaboración e implementación de las políticas públicas. De esta forma, los límites del sector público se amplían más allá del gobierno, incluyendo organizaciones privadas y voluntarias en la formulación y prestación de los servicios públicos. El Estado, por lo tanto, dejaría de ocupar una posición de soberanía absoluta, ya que la prestación de servicios pasa a hacerse directamente por unidades autónomas, con mayor flexibilidad para responder a demandas específicas y definir sus estrategias de gestión. Queda reducido a un núcleo central encargado de las funciones de mantenimiento del orden público,



devolviendo la prestación, y en buena medida la elaboración de las políticas públicas, a una matriz público-privada articulada en redes. Con respecto al modelo jerárquico, el modelo de redes implica una ruptura de la dependencia vertical respecto al Estado, pasando a un sistema de interacción horizontal, en el cual la capacidad de conducción estatal no se basa en la imposición por medio de su autoridad, sino por la vía de la influencia y la negociación. Con respecto al modelo de mercado, coincide en diagnosticar la rigidez de los mecanismos jerárquicos y monopólicos estatales, mas se diferencia fundamentalmente en que promueve un traspaso de funciones de política pública hacia organizaciones auto-gobernadas, subordinadas a la lógica cooperativa que orienta y coordina la acción del conjunto y los roles de las partes. La voz y la negociación del sistema de redes proporcionan a los servicios públicos un criterio de orientación y de relacionamiento con las demandas y necesidades de los usuarios desde una forma de conducción social más democrática y más participativa; distinguiéndose de los viejos modelos de representación de intereses neo-corporativistas y pluralistas. Incluso en sus formas más cerradas, la lógica de redes implica una posibilidad democratizadora desmercantilizada. El modelo deliberativo de redes tiene sus ventajas con respecto a las otras formas de conducción social presentadas. Mas también se han señalado con ahínco aspectos enormemente problemáticos; de accountability y representatividad, de conducción y coordinación de las políticas públicas, y de eficiencia.

Una administración pública efectiva para los tiempos que corren requiere de la integración sinérgica y equilibrada de estos tres modos; lo que Evans llama *hibridismo*. Ello implica una valoración realista de la contribución de las señales del mercado y de los beneficios de invertir en la capacidad burocrática tradicional, tanto como una búsqueda de métodos innovadores que aumenten la capacidad de los ciudadanos ordinarios de exigir el cumplimiento de la transparencia y el control público de la actividad administrativa.

*Sistema de capacidades estatales.* Entendemos por capacidad de acción del Estado, su aptitud para definir sus fines -o asumir los definidos por otros- y alcanzarlos efectivamente. Esta aptitud se funda en la disposición y el control efectivo de los medios técnicamente adecuados para la realización de aquellas funciones. En ese sentido, las capacidades del Estado como las de toda organización (o individuo) dependen de los objetivos a alcanzar; capacidades para realizar algo (Mizrahi, 2004, entre otros). Estos objetivos pueden ser muy variados en distintos tipos de Estado; Nacional, Liberal, Keynesiano o De Bienestar/Desarrollista Universalista, Neoliberal, Red u otras formas actualmente en discusión. Las capacidades están fundadas en el control efectivo por la organización estatal de los medios técnicamente aptos o adecuados para actuar en procura de sus fines; medios que subdividimos en analíticamente en cuatro tipos, aunque en la empírea existen como un sistema organizativo articulado. Todo sistema organizativo está definido, delimitado y articulado en su funcionamiento por un sistema

institucional; entendiendo las instituciones como las reglas o normas formales e informales que establecen las pautas de conductas socialmente aceptables y las sanciones positivas o negativas a su cumplimiento o incumplimiento. En lo que nos concierne, por el sistema institucional del Estado. Por eso todas las capacidades organizativas, en este caso las estatales, son capacidades institucionales. Proponemos como delimitación analítica cuatro subsistemas de capacidades estatales: sistema de autoridad, sistema de división funcional organizativa, sistema de recursos materiales, sistema de recursos humanos. Dentro de los cuales tan solo podremos (por las razones de economía ya planteadas) detenernos en el sistema de gestión de los recursos humanos para caracterizarlo en los diferentes tipos de Estado; limitándonos apenas a definir las demás. En cuanto al **sistema de autoridad**, comprendemos el término como la institución que establece el derecho de algunos para dar órdenes y el deber de otros de obedecerlas; refiriéndonos aquí a tal situación en los órganos estatales. El **sistema de división técnica de la organización estatal** implica la forma en que se hallan dispuestas las subunidades organizativas, a cargo de las tareas especializadas, en función de distintos objetivos del Estado, y su articulación en consonancia con el logro del conjunto de los objetivos estatales. El **sistema de gestión de recursos materiales** refiere al conjunto del patrimonio público físico y a las formas en que se determinan los procedimientos para su obtención y utilización. En cuanto al **sistema de gestión de los recursos humanos**, nos referimos a la institucionalidad que establece los mecanismos de selección, ingreso y distribución del personal en la estructura organizativa estatal, y los incentivos a los funcionarios en el cumplimiento de sus respectivas tareas y para el logro con eficiencia y equidad de los objetivos públicos. Analiza la doble función de seleccionar, ingresar y distribuir a los funcionarios en los diversos puestos de la división y articulación técnica y jerárquica de la estructura organizativa; y por otro lado, regular los incentivos positivos o negativos para que los recursos humanos cumplan efectiva y eficientemente las tareas que corresponden a sus respectivos puestos. Un indicador de la capacidad de acción del sistema de recursos humanos del Estado es la adecuación técnica del personal a sus funciones y su interés en el cumplimiento eficaz y eficiente de las decisiones de las autoridades estatales conforme con la racionalidad legal democrática.

*El sistema de capacidad de gestión de los recursos humanos en los diferentes modelos de conducción e intervención política.* Esbozaremos a continuación la piedra conceptual angular del estudio, que es la utilización del sistema de capacidades ya delineado para interpretar en qué sentido el mismo propende hacia un tipo de Estado (inspirado en las diferentes experiencias histórico-políticas que habitualmente maneja la academia), a través de aportar a alguno de los Modelos de gestión pública que planteamos anteriormente. Lo correcto sería “cruzar” los diversos tipos ideales de Modelo de gestión pública con cada una de las categorías analíticas del sistema de capacidades. Por razones de especificidad, desarrollaremos

tan solo la categoría que planteamos de principal interés; la del sistema de gestión de los recursos humanos.

Un tipo de **Estado de Bienestar/Desarrollista Universalista** histórico ha sido asociado desde la literatura a un formato de conducción política e intervención pública *Jerárquico Burocrático Weberiano* (Prats y Catalá 1998, Narbondo y Ramos, 2001). Podríamos plantear que la persistencia contemporánea de ese Estado ocurre en forma “recalibrada” como un fuerte énfasis en el Estado dentro de un modelo híbrido. Ello daría lugar a un neo-estatismo (siguiendo a Jessop, 2008), cuyo modelo de gestión característico sería de corte *Neo-weberiano* (Lynn, 2008, Evans op.cit., Fuentes et al. 2009). En definitiva, hablamos del mismo Modelo, con transformaciones atribuibles a las crisis, críticas, reformulaciones y aprendizajes consecuentes al paso de las décadas. Guiándonos por lo expuesto sobre este formato de gestión, plantearémos que el sistema de gestión de recursos humanos se basa fundamentalmente en un sistema de reglas y procedimientos que fija los derechos y obligaciones de los miembros de la organización. En las naciones industrializadas principalmente, se logró institucionalizar un sistema de méritos en la gestión del personal. Prats i Catalá (op.cit.) establece para éste las siguientes características: nombramientos en base a exámenes competitivos; imposición de restricciones a la movilidad arbitraria; garantía y exigencia de neutralidad política; posiciones establecidas centralmente y clasificadas por grados; salario y pensión determinados por su grado o rango más que por el trabajo que efectivamente realizan; impedimentos para la entrada lateral al servicio desde el exterior en los escalafones superiores; y un cuerpo regulatorio independiente que asegura tales disposiciones. La mayoría de los funcionarios entran en los grados más bajos y prosiguen su carrera dentro del servicio y casi todas las posiciones superiores son provistas por promoción. Una burocracia con estas características privilegia valores tales como la centralización, la unidad de comando y el control procedimental; transformándose en una “maquinaria disciplinada”, dejando muy poca discrecionalidad a los empleados de la organización, con la finalidad de que la voluntad política se cumpla con fidelidad absoluta. Sabido es que se la ha imputado a este modelo una fuerte carencia de incentivos a la innovación y el compromiso del funcionario. De allí que, los formatos neo-weberianos hayan intentado menguar las deficiencias del modelo, mas preservando la idea de servicio público con un estatus, cultura y términos distintivos particulares. Se postula la necesidad de profesionalizarlo no sólo en su esfera de actividad sino en habilidades sociales que lo capaciten para desempeñarse en áreas multidisciplinarias, así como para interactuar cooperativamente con la ciudadanía (Lynn, op.cit.). Se torna clave pues la interiorización por parte de los funcionarios, de la convicción de estar desarrollando colectivamente un servicio valioso. Las normas y las expectativas profesionales están detrás del compromiso que tienen los funcionarios con el servicio público honesto, dedicado y efectivo; poniéndose énfasis en las

recompensas intangibles de la estima pública, como parte crucial del paquete de remuneraciones de los servidores públicos (Evans, op. cit.).

El **Estado de tipo Neoliberal** se vincula al modelo de gestión que ya describimos como de NGP (Narbondo, 2011, entre otros). Tal como se haría patente si describiéramos su correlación con las demás categorías analíticas de las capacidades estatales, en el sistema de gestión de recursos humanos, el formato NGP asume la lógica privada de premios y castigos. Propende una administración contractual, en relaciones que no dependen de la subjetividad de los vínculos entre superior y subordinado, con el fin de recuperar el concepto de responsabilidad. La introducción de lógicas de gerencia privada produce cambios cruciales en la gestión de personal, tanto a nivel de puestos gerenciales como de subordinados. Para los primeros se incorporan contratos a término, y sistemas de pago por performance. A nivel de los puestos de línea, la carrera administrativa tiende a desaparecer en beneficio de una mayor libertad de los gerentes para contratar, promover y despedir a su personal, así como definir el nivel de pagos; reemplazando el control procedimental por el control de resultados. Se trata de que no sólo la agencia en su conjunto, sino el propio personal también, tengan incentivos y sanciones directamente vinculados a la eficiencia.

Como síntesis de estos modelos, el planteo de las críticas a la flexibilización propuesta por el NGP sirve de base para comprender el sentido de las transformaciones neo-weberianas (funcionales al neo-estatismo) ya esbozadas. Asumir las formas de la empresa privada rompe la homogeneidad y estabilidad de la carrera administrativa e implica un cambio fundamental en la cultura, y el *ethos* del funcionario público (Prats y Catalá, op.cit., Narbondo y Ramos, 2001, 2003). En tanto que la carrera del funcionario depende de indicadores centrados en la eficiencia, se lo condiciona a desatender otros valores por los que no será recompensado. En segundo lugar, la pérdida de las garantías típicas de la gestión burocrática clásica (inamovilidad en el cargo, garantía de ascensos pautados por un sistema de carrera, igualdad de retribución a igualdad de cargo, etc.), destinadas a evitar un sistema administrativo clientelístico y patrimonialista nos enfrenta a problemas para el Estado de Derecho democrático-representativos, de inadecuadas intervenciones políticas en la esfera administrativa. En tercer lugar, podría producirse un fenómeno de pérdida de memoria institucional, como consecuencia de la constante rotación de un personal contratado a término. En cuarto lugar, se pierde la cohesión del cuerpo de funcionarios (tachada por sus detractores de fuente de espíritu corporativo, por el cual el interés público se subordina al particular de los funcionarios); la cual constituye una base fundamental de la autonomía del Estado y su rol conductor hacia el interés público, coordinando y orientando las demandas particulares (Narbondo, 2011a, 2011b, entre otros).

Por último, el nuevo tipo de Estado actualmente en debate; el **Estado Red** (Castels, 1998; una entre las varias denominaciones que recibe) puede relacionarse a formatos de conducción política *Gestión deliberativa* (Brugué 2004, Fuentes et al. 2009), como concepción activa de la “democracia dentro de la burocracia”. Estos planteos de nueva forma de administración de los asuntos públicos reúnen posturas muy diversas e incluso contradictorias. En este nuevo Modelo de Gestión se introduce, en palabras de Brugué (op.cit.) cierta lógica posmoderna del “entre todos lo haremos”. Se insiste en el *empowerment* de la participación de los recursos humanos para la provisión de los servicios públicos. La idea que asoma es que el involucramiento en la gestión del conjunto del personal aumenta la eficacia organizacional. El personal de línea está en contacto directo con los ciudadanos y las necesidades diarias concretas de la gestión, por lo cual, al activar su participación se genera un *feedback* de información densa y fluida, que permite un mayor conocimiento general de la realidad organizativa. Se gestiona así a partir del diálogo, la formación de confianza, la comprensión y la identificación de las partes entre sí como componentes de un mismo proyecto y objetivo común. La gestión pública deliberativa se hace operativa a través de la colaboración sensible y comunicativa (Brugué, 2004). A su vez, se promueve efectivamente la participación de los ciudadanos en la gestión de asuntos que se solían dejar a expertos o técnicos, abriendo espacios de información y deliberación, para su contribución a la toma de decisiones, desde una representación social o individual. Esto supone un viraje de la autoridad a la confianza; de la dirección a la mediación y la articulación. El “mediador” (la otrora “autoridad”) debe ser un “animador”, dotado de nuevas habilidades *soft* (motivar, generar consensos) para el liderazgo bidireccional, ejercido desde el centro de la red, donde el diálogo y la negociación sustituyen a las instrucciones y al control. Las partes se integran a través de la comunicación y disponen de amplios márgenes de maniobra. Se apuesta por la creatividad e inclusividad derivada del intercambio de perspectivas y recursos intra-organizativos, y entre la administración y su entorno. Se apuesta así por una coproducción público-privada de servicios muy distinta a la NGP.

*El trabajo voluntario para el caso uruguayo.* Un aporte necesario para la comprensión del sistema de gestión de los recursos humanos en el Programa CE proviene de los estudios sobre trabajo voluntario “en” el Estado uruguayo; puesto que concretamente esa es la actividad de los RP. La Ley 17.885 considera *voluntario social* a la persona físicas que por su libre elección ofrece su tiempo, su trabajo y sus competencias, de forma ocasional o periódica, con fines de bien público, individualmente o dentro del marco de organizaciones no gubernamentales sin ánimo de lucro, oficialmente reconocidas o no, de entidades públicas nacionales o internacionales, sin percibir remuneración alguna a cambio. Se reconocen especialmente en la Ley las actividades del voluntariado que se desarrollen en el marco de los programas o proyectos concretos de las instituciones públicas. Queda explicitado que los

servicios de los voluntarios no podrán sustituir empleos formales o servir para la evasión de obligaciones con los trabajadores; siendo su prestación ajena al ámbito de la relación laboral y de la seguridad social, y sus actividades imposibles de generar derechos para el ingreso a la función pública. Resulta elocuente que la ley tenga su énfasis principal en la relación del voluntario con el Estado, y a su condición de *“recurso humano”*. En cuanto a los deberes del Estado, se postula la promoción del voluntariado mediante información, divulgación, formación y reconocimiento general.

En Uruguay, cerca de medio millón de personas (el 20% de la población mayor de 14 años) realiza actualmente tareas voluntarias. Cada persona que hace voluntariado dedica en promedio 26 horas mensuales (315 horas por año) a esta actividad. Su aporte, estimado con la base del salario mínimo nacional, significa cerca de USD 135 millones anuales. Las personas que hacen voluntariado realizan sus actividades en las más diversas instituciones, mas es de importancia destacar para nuestro estudio que la educación es el área que convoca casi a la tercera parte de los voluntarios (ICD, Mides, ONU Uruguay, 2009). Sostienen Bettoni y Cruz (2001) que, si bien ha habido voluntarios desde siempre, su perfil, sus motivaciones, el tipo de labor que desarrollan, su denominación, así como la percepción que de ellos tiene la sociedad ha sufrido transformaciones con el correr de los tiempos. La característica que ha permanecido como denominador común ha sido el fuerte compromiso social. Al igual que en resto de América Latina en Uruguay el voluntariado se ha manifestado desde la época colonial, con un mayor apogeo con el surgimiento de las organizaciones de beneficencia de origen y orientación religiosa, hacia finales del siglo XIX y comienzos del XX. En los años 60 surge un nuevo tipo de voluntario que pasó a llamarse *“militante”* y que desdeñó al voluntario tradicional; auto-adjudicándose un compromiso con el desarrollo y un rol transformador. En los últimos años la *“invisibilidad”* del voluntariado para los órganos estatales se ha ido revirtiendo, incorporándose el tema en la las agendas de los Gobiernos. A ese nivel, Gerardo Caetano (en Bettoni y Cruz, op.cit.) analiza el interés en el tema desde una nueva concepción del Estado, señalando que: *“La nuestra fue una sociedad polítocéntrica y, sobre todo, partidocéntrica (...) la población sigue transfiriendo demandas y expectativas totalmente desmesuradas al Estado, a los partidos y a las instituciones. Se le ha “hiper-responsabilizado” al sistema político de todo lo que pasa y también de todo lo que no pasa. Esa es una relación explosiva (...) Hoy necesariamente los actores sociales tienen que asumir otro tipo de protagonismos”*. Es en este marco donde el voluntariado comienza a ocupar un espacio actuando dentro del propio Estado. En una encuesta de opinión pública realizada por la empresa CIFRA (1998, en Bettoni op.cit.) sobresalían las siguientes características del voluntariado: Es más común entre la gente de mayores recursos, con estudios universitarios e identificados con la izquierda política. Detectan también una predominancia de voluntarios jóvenes adultos, de alto nivel educativo, proveniente de sectores

medios urbanos, y mayoritariamente mujeres. No es difícil asociar este perfil socioeconómico con el de los estudiantes de la UdelaR. Se ajusta a las características sociales que presentan los RP de CE.

Bettoni y Cruz (op.cit.) concluyen que el voluntariado uruguayo representa una importante contribución a la solución de problemas de los sectores más vulnerables de la sociedad. Se desprende de las opiniones de los propios voluntarios (ICD, op.cit.) que es prioritaria la necesidad de generar espacios donde ejercer el voluntariado en el ámbito educativo; lo cual marca un claro interés por el desarrollo de iniciativas como CE. En la búsqueda de caracterización del fenómeno del trabajo voluntario sería especialmente importante indagar su impacto en las políticas nacionales. Así, cobran relevancia las ya mentadas cuestiones de la interacción entre el Tercer Sector y el Estado, y las más noveles de construcción de una institucionalidad que dé cabida en el Estado a los temas de voluntariado. Este trabajo apenas plantea esa cuestión, interesante de tratar en el futuro con lentes teóricas más completas y un robusto trabajo empírico.

*La UdelaR y el reciente impulso de la función de Extensión.* Tal como se desprende del documento elaborado por el Sistema Nacional de Educación Pública (SNEP, 2011) a pedido del Parlamento Nacional y de tantas otras publicaciones institucionales del último lustro, la UdelaR manifiesta un renovado compromiso con la universalización de la enseñanza media, por su valor en sí misma y para capacitar a las personas tanto para la ocupación como para acceder a mayor formación. En consonancia con la Ley General de Educación (su Art. 48), manifiesta la necesidad de impulsar la participación de los educandos, docentes, madres, padres o responsables y de la sociedad en general en la Educación Pública, como un principio básico. A su vez, por la integración del SNEP (Art. 49), se compromete a articular con el MEC, con ANEP y los demás entes autónomos de la educación pública estatal. Tal vocación de la UdelaR, en clave participativa y articuladora con el resto del SNEP y con la sociedad en su conjunto puede verse reflejada en su apoyo al Programa CE, que venimos analizando; en el cual prevé que se integren estudiantes de su matriz como RP. Es visible que tal aporte de la UdelaR se halla en clara sintonía con los postulados de su proceso político reciente, que apunta a colaborar en la generalización de la enseñanza terciaria y universitaria de calidad. Se asumen como actividades necesariamente interconectadas la formación de profesionales bien capacitados, la generación de conocimientos de alto nivel y el uso socialmente útil del conocimiento avanzado para que el Uruguay avance hacia el desarrollo integral, con la convicción de que la formación tiene nivel universitario sólo si se basa en una estrecha conexión entre enseñanza, investigación y extensión.

Se asocia el impulso de la enseñanza activa al protagonismo de quienes aprenden, vinculando el estudio con la creación y el uso socialmente valioso del conocimiento. En ese

sentido, se están revisando los Planes de Estudio (en sintonía con la novel Ordenanza de Estudios de Grado de la UdelaR), promoviendo la flexibilidad curricular, integrando la extensión y la investigación en los currículos, permitiendo la diversificación de trayectorias de formación y facilitando “tránsitos horizontales” y la reorientación en los estudios. En ese sentido va la consolidación del Programa de Respaldo al Aprendizaje (PROGRESA), que comienza antes del ingreso a la UdelaR e incluye cursos introductorios, orientación vocacional, acompañamiento a los estudiantes y apoyo para el egreso. En tal marco, han tomado impulso las tutorías de estudiantes avanzados (“entre pares”). Estas experiencias son las que la UdelaR está volcando a los Espacios de Referencia entre Pares de CE.

No obstante, dentro de estas líneas, la perspectiva que enmarca más cabalmente la integración de la Udelar a CE es el amplio espectro de medidas que vienen desarrollándose en procura de la **curricularización y naturalización de la función de Extensión**. Se impulsa su incorporación al conjunto de la oferta educativa, vinculándola directamente con la investigación en el entendido de que ambas funciones apuntan a robustecer el compromiso social universitario y enriquecer la formación de los estudiantes. Así, han proliferado los programas de vinculación con el sector productivo (“Universidad-sociedad-producción”), concibiendo la Extensión como *“la colaboración de actores universitarios con otros actores, en procesos interactivos de combinación de los saberes de cada actor, en los que todos aprenden al trabajar juntos para la expansión de la cultura y la solución de problemas colectivos, priorizando a los sectores sociales más postergados”* (Op. cit. Pág. 87). En esta perspectiva, se busca potenciar a las actividades en el medio que realiza la UdelaR apuntando a que lleguen a ser tan naturales como la enseñanza y la investigación, procurándose la integración efectiva de las tres funciones universitarias. Así se pasó de 5 Servicios Universitarios con Unidades de Extensión en 2006 a 26 en 2010; se afirmaron Programas Plataforma que dan continuidad a las labores de extensión y ofrecen un marco estable para ella (Programa Integral Metropolitano, APEX, Formación de actores para el desarrollo rural, Incubadora de cooperativas); se crearon Espacios de Formación Integral que combinan enseñanza, investigación y extensión, para los que en 2010 hubo 88 propuestas, involucrando a unos 7 mil estudiantes y 440 docentes; y se participó de manera estable en acciones públicas prioritarias con involucramiento directo de estudiantes como parte de su formación. Un buen indicador de la cooperación con la sociedad es el número de convenios por año con diversos actores públicos y privados del país. Ese número pasó de 97 en 2004 a 431 en 2010.

En tal proceso, se destaca y adquiere particular interés para nuestro estudio, la prolífera labor conjunta con la ANEP en la enseñanza tecnológica terciaria con el dictado de varios Tecnólogos y en el desarrollo del Sistema Nacional de Enseñanza Técnica y Superior Agraria dirigido a fortalecer y ampliar la oferta de formación técnica, tecnológica y de grado en



vinculación a diversas cadenas productivas. En este sentido se inscribe la construcción del Instituto Terciario Superior y del Instituto Universitario de Educación. Es dentro de este panorama que la UdelaR reconoce la importancia crítica de la retención de los estudiantes y la culminación de sus estudios en la educación media y colabora con el programa CE, entre otras actividades de información, promoción y orientación destinadas a facilitar la continuidad de los estudios en la educación terciaria. La participación en CE atiende a la necesidad de profundizar el apoyo en la interfaz educación media-terciaria. También se vincula con CE la consideración por parte de la UdelaR de la esencialidad de estructurar un Sistema Nacional de Becas que permita mejorar la equidad en el acceso, la permanencia y la culminación de los estudios formales. Todo esto apunta a que la renovación de la UdelaR se realice en conexión con el desarrollo del SNEP (creando nuevas instituciones, carreras y programas compartidos y coordinados) y en la más estrecha relación con el conjunto de la Sociedad. Con el objetivo último de que todos los graduados de la UDELAR se formen combinando enseñanza activa, investigación y extensión en una perspectiva de servicio a la República, lo que les permitirá seguir aprendiendo siempre a alto nivel y contribuir a través del conocimiento avanzado al desarrollo integral del país.

### **A modo de análisis del sistema institucional de gestión de recursos humanos en CE**

Interpretar el sistema de gestión de los recursos humanos de CE es una tarea difícil de cumplir satisfactoriamente sin un trabajo de campo vasto y concienzudo que integre diferentes técnicas de investigación y desarrolle una correcta triangulación de métodos cuantitativos y cualitativos (Ruiz Olabuénaga, 1999). No será en este estudio donde se desarrolle un relevamiento de información de tal consistencia que sirva para contrastar y responder empíricamente la pregunta de investigación que nos planteáramos al comienzo sobre cómo caracterizar la gestión de los recursos humanos del programa. Lo que está a nuestro alcance es una mera exploración, de la cual surjan ciertos postulados a modo de hipótesis tentativas que deberían de ratificarse luego empíricamente. Para construir tales postulados, nos basamos en el constructo teórico expuesto y en nuestro conocimiento de CE, consistente en el estudio de fuentes secundarias y documentos institucionales del programa y en la propia observación participante como Referente Par en el Espacio de Referencia del Programa en el Liceo N°3 Dámaso Antonio Larrañaga del departamento de Montevideo. Desde esa experiencia, se asistió a jornadas de capacitación e integración de los RP, y se tuvo amplio y estrecho contacto con los participantes del programa, a través del trabajo y el diálogo cotidiano con otros Referentes (y demás actores del programa), y de la apreciación de las dinámicas que efectivamente acontecen en la gestión concreta de CE.

Es incuestionable la calidad de *voluntarios sociales* de los RP; puesto que encajan en la definición de la Ley ya vista, como la personas que por su libre elección ofrecen su tiempo, su trabajo y sus competencias, con fines de bien público -para el caso, individualmente-, sin percibir remuneración a cambio. Sus actividades están reconocidas especialmente por desarrollarse en el marco de un programa estatal interinstitucional. Estableciendo un encuentro entre la caracterización que hiciéramos de los RP de CE y las implicancias para el Modelo de Gestión Pública y el tipo de Estado que presenta un determinado tipo de sistema de gestión de recursos humanos, no es prístina la pertenencia del Programa a uno u otro tipo de formato ideal. Evidentemente, en CE trabajan funcionarios públicos. Los miembros de la Unidad de Gestión, los Articuladores Pedagógicos, los capacitadores del PROGRESA lo son. Quienes suponen una novedad y una incógnita difícil de elucidar son los RP; estudiantes universitarios (en su enorme mayoría) que trabajan voluntariamente en CE. Los RP no son funcionarios “weberianos” del Estado ni prestan sus “servicios” en base a contratos con el Estado, sino que son voluntarios. Queda explicitado por la ley del voluntariado que aquellos no sustituyen empleos formales, siendo su prestación ajena al ámbito de la relación laboral y de la seguridad social, y sus actividades imposibles de generar derechos para el ingreso a la función pública. Que el Estado uruguayo recurra a estas figuras para la implementación -en última instancia, los RP son los operadores concretos de la política, quienes ponen en marcha los Espacios de Referencia y se vinculan directamente con los adolescentes- de una política instaure un formato de gestión que no es fácilmente ubicable dentro de uno de los tres modos que describiéramos en el apartado teórico. Esto responde a lo visto en apartados anteriores en cuanto a que en los últimos años la “invisibilidad” del voluntariado para los órganos estatales se ha ido revirtiendo, incorporándose el tema en la las agendas de los gobiernos y desenvolviéndose tales actividades cada vez más dentro del propio Estado. Vale recordar también la fuerte asociación entre el perfil socioeconómico – cultural predominante en los voluntarios uruguayos y el de los estudiantes terciarios, condición común a los RP de CE. Su presencia en este Programa concuerda con la característica de contribuir a la solución de problemas de los sectores más vulnerables de la sociedad y el deseo de los voluntarios de ejercer su papel en el ámbito educativo. En ese marco, aparece esta respuesta de diseño de políticas que dan cabida institucional en el Estado a voluntarios.

Basándonos en lo anterior, podemos presumir que nos hallamos en un sistema de recursos humanos más cercano a la esfera del Estado Red y de la gestión deliberativa. Los rasgos característicos de ese Modelo de Gestión se aplican a la realidad de los RP en CE. Es patente la lógica del “entre todos lo haremos”, señalada por Brugué (op.cit.), en cuanto a una amplia convocatoria de actores institucionales y especialmente, en la convocatoria de los voluntarios, quienes gozan de un verdadero *empowerment* como recursos humanos, puesto que

participan y se involucran en la mayoría de las instancias clave de la discusión y gestión del Programa. Ello implica que los RP, en contacto directo con la población objetivo y sus necesidades sean una fuente crucial de información para el Programa. También podemos afirmar que CE se gestiona haciendo gran hincapié en el diálogo, la confianza, la comprensión y la identificación de las partes como componentes de un mismo objetivo común. Que todos esos elementos son la clave del sistema de gestión de sus recursos humanos voluntarios; las lógicas que se les inculcan en las capacitaciones para su relacionamiento entre sí, con los demás partícipes del Programa y especialmente con los adolescentes. En ese sentido, es posible que CE adquiera ciertos tintes deliberativos en su administración, ponderando a pleno como la colaboración sensible y comunicativa. Se constata la efectiva participación de esos ciudadanos voluntarios (los RP) en la gestión de asuntos que solían dejarse en manos de técnicos, dotándose a los estudiantes avanzados de la información y el espacio para deliberar y contribuir a la toma de decisiones, desde una representación individual pero relativa a su rol específico de estudiantes. También es sostenible que la Unidad de Gestión de CE realiza una suerte de viraje de la autoridad a la confianza; de la dirección a la mediación, procurando la motivación, la generación de consensos, donde el diálogo y la negociación sustituyen a las instrucciones y al control. Las partes del Programa se hallan integradas a través de la comunicación y disponen de amplios márgenes de maniobra, tanto así que cada Espacio apela a la creatividad e inclusividad de los RP y de los adolescentes para definir sus actividades. A partir de estas constataciones es que podemos afirmar que CE apuesta por un sistema de gestión de recursos humanos particular, especialmente diseñado y funcional a sus objetivos; que lo hace incorporar a los voluntarios, cuyo vínculo con el Programa adquiere en todos los aspectos antedichos importantes rasgos característicos de la gestión deliberativa en esta política pública. El impulso de un modelo de intervención como este, abre las puertas a transformaciones en el sentido del Estado Red, aunque restringido a esta arena de política.

En cuanto al aporte de la UdelaR y al propio hecho de que la inmensa mayoría de los voluntarios sean estudiantes de esa matriz, ya expresamos que la institución ha manifestado con vehemencia un renovado compromiso por la universalización de la enseñanza media, articulando sólidamente con ANEP y promoviendo la participación de educandos, docentes, responsables y de la sociedad en general en la Educación; vocaciones que se plasman claramente en CE. La prolífera labor conjunta con la ANEP se ve reflejada en la importancia crítica que se le da a la retención de los estudiantes -haciendo foco en la compleja interfaz educación media/terciaria- así como en la esencial estructuración de un Sistema Nacional de Becas unificado. La UdelaR se vincula específicamente con CE a través del PROGRESA, dependiente de la Comisión Sectorial de Enseñanza, brindando capacitación y apoyo a los RP. No obstante la ubicación institucional de la participación de la UdelaR sea desde allí, el

fundamento de la contribución a CE se sustenta en la función de Extensión, cuyo fuerte impulso de los últimos años (“curricularización y naturalización”) parte de asumir que la formación tiene nivel universitario sólo si se basa en la conexión entre enseñanza, investigación y extensión. Con el objetivo último de que todos los estudiantes se formen combinando las funciones en una perspectiva de servicio a la República y contribución del conocimiento avanzado al desarrollo integral del país.

Los cambios antedichos se asocian al movimiento desde la primacía del gobierno con organización política jerárquica (de arriba hacia abajo), hacia formas de gestión en redes, por lo cual la participación del Estado tiende a ser menos centralizada y dirigista por naturaleza (Jessop, 1999). La gobernanza pasa por un mayor grado de cooperación entre la Administración Pública y otros actores en la hechura de las políticas. Se espera que a través de esta dinámica fundamentada en la colaboración, el consenso y la participación de distintos actores mejoren los resultados y rendimientos de las políticas, lo que parecería estar confirmándose en los buenos resultados que comienzan a vislumbrarse por parte de CE. Bien afirma Evans (op.cit.) que cuando el control democrático de base ha sido implantado los resultados han sido muy prometedores; eficientes en el sentido de aumentar el nivel de correspondencia real entre los gastos públicos y las necesidades sentidas por la ciudadanía, y capaces de incrementar la transparencia y el control público de la actividad; enfrentando a su vez el problema ubicuo de la corrupción. La participación democrática aumenta el sentimiento ciudadano de control sobre la asignación de recursos públicos, potenciando la identificación con las instituciones públicas, valorizando la idea de servicio público, y produciendo una *apropiación* de los programas públicos.

### **(Pocas) conclusiones, desafíos e interrogantes críticas para el futuro...**

En este trabajo intentamos abordar parcialmente CE dando cuenta de la figura de los Referentes Pares que lo implementan; analizándonos desde el sistema de gestión de los recursos humanos como una categoría analítica de las capacidades estatales, que propenden a cierto formato de gestión pública funcional a un tipo específico de Estado; y valiéndonos de nociones sobre el trabajo voluntario en el Uruguay (particularmente su relación con las políticas públicas) y de los postulados de la re-significada política de Extensión Universitaria de los últimos años. Así, describimos exploratoriamente las características de los Referentes Pares como estudiantes universitarios (en su enorme mayoría) cumpliendo con los cometidos de la Extensión (por iniciativa y acicate de la propia UdelaR) en un trabajo voluntario dentro de un programa estatal; lo que da cabida a un sistema de gestión de los recursos humanos de CE

con rasgos próximos a la Gestión deliberativa, tributaria de un nuevo tipo de Estado calificable como Estado Red.

Los resultados hasta ahora promisorios del Programa llevan a pensar que su formato de Gestión es útil e incluso pasible de ser replicado por otras iniciativas en materia educativa y tal vez en otras arenas de política pública. No obstante lo cual, hemos de formular ciertas prevenciones acerca de la puesta en práctica de programas con estas características en la gestión de sus recursos humanos; por las implicancias profundas y críticas que podría conllevar su expansión a nuevos organismos estatales en distintas áreas de la intervención pública. Algunos reparos a esta lógica pasan por el propio aumento del control democrático participativo de base que puede llevar, por un lado, a desconocer reglas básicas de eficiencia económica, y que a su vez puede adolecer de una intrínseca falta de voluntad de los ciudadanos comunes para dedicar su tiempo a la deliberación incluyente. Importante y complejo es el considerar la reacción de los funcionarios estatales ante la irrupción de estos nuevos instrumentos, los cuales pueden evaluar de forma contradictoria. Si bien el “fortalecer la democracia” puede coadyuvar a preservar la asignación de recursos a las instituciones públicas de las cuales dependen; su “elitismo tecnocrático” para la toma de decisiones puede llevarlos a asumir que la búsqueda democrática de acuerdos es confusa y se aleja de las anheladas fórmulas para hallar soluciones “correctas”. Formatos de gestión de los recursos humanos como el de CE implican el riesgo de que se difuminen responsabilidades y acontezca una suerte de “parálisis organizativa” cuando formalizamos la deliberación superponiéndola a las estructuras tradicionales. Al final, la burocracia estatal podría terminar siendo fundamental para inclinar la balanza a favor de la pata democrática del trípode híbrido o para que ello no ocurra. Por ello, es crucial recordar cuán poderosos instrumentos pueden ser las burocracias para la consecución de fines públicos, y que generalmente las consecuencias más perversas que se atribuyen a tales organizaciones responden a la ausencia de verdaderas estructuras y normas burocráticas, capaces de garantizar cohesión, imparcialidad, respeto a la Ley y sometimiento a los representantes políticos de la ciudadanía (Evans, op.cit.) Una buena recomendación sería, en vez de propender globalmente a sostener recursos humanos en el voluntariado, aplicar programas para la interiorización de los funcionarios de la convicción de desarrollar colectivamente un servicio valioso, y de que las desviaciones de los estándares profesionales son moralmente inaceptables; comprometiéndose con un servicio público honesto, dedicado y efectivo. Debe recalibrarse la relevancia de las recompensas intangibles para que el reconocimiento y la estima social cumplan su función entre las “remuneraciones” de los funcionarios. La inversión en estos intangibles genera un círculo virtuoso: el valor percibido del servicio público aumenta su compensación; por lo cual el compromiso profesional aumenta mejorando el desempeño real y el suministro de servicios.

Estas son algunas advertencias y recomendaciones en torno a la posible expansión de este formato de Gestión Pública deliberativa y participativa que, muy intuitivamente, podría estar incubándose en CE. Resta esperar que el tiempo y las sucesivas evaluaciones nos lleven a decantarnos afines o no a consolidar esta incorporación masiva de trabajo voluntario e instrumentos de democracia de base (tal como surgió del análisis del programa en cuestión) al sistema de gestión de los recursos humanos, como una de las capacidades estatales primordiales a ser consideradas en cualquier política pública. Lo que parece claro es que no resulta vano atender las propuestas del hibridismo equilibrado entre los distintos Modelos de Gestión Pública, nutriéndonos de las ventajas de cada uno de ellos. Puede postularse así el funcionamiento de una Gobernanza eficaz, cuyo eje directriz sea el Estado, mas incorporando a su vez los valiosos aportes de la deliberación de base y la inclusión de los ciudadanos en la resolución de temas colectivamente críticos y preponderantes, como lo es la educación en el Uruguay; con sus problemas de retención y re-vinculación de los adolescentes a la enseñanza media formal. Tal como lo intenta, por ahora con buenos augurios y óptimas perspectivas, Compromiso Educativo. ▪

## **Bibliografía consultada**

- Barzelay, Michael. 1992. *Breaking through Bureaucracy: a New Vision for Managing in Government*, Berkeley: University of California Press.
- Bettoni, Analía, Cruz, Anabel. 2001. “Voluntariado en Uruguay: Perfiles, Impacto y Desafíos”, Buenos Aires: III Encuentro de la Red Latinoamericana y del Caribe de la Sociedad Internacional de Investigación del Tercer Sector.
- Brugué, Quim. 2004. “Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa”, Caracas: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 29
- Castells, Manuel. 1998. “¿Hacia el Estado Red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información”, Brasil: Seminario Sociedad y reforma del estado. Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado de la Rep. Federativa de Brasil.
- Compromiso Educativo. 2011. “Acuerdo Interinstitucional Programa Compromiso Educativo” [En línea] [www.compromisoeducativo.edu.uy](http://www.compromisoeducativo.edu.uy)
- Compromiso Educativo. 2011. “Nueve preguntas frecuentes y sus respuestas acerca de Compromiso Educativo” [En línea] [www.compromisoeducativo.edu.uy](http://www.compromisoeducativo.edu.uy)
- Evans, Peter. (2003). “La búsqueda del hibridismo como estrategia administrativa: la combinación de la capacidad burocrática con las señales del mercado y la democracia deliberativa”, Caracas: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 25.
- Fuentes, Guillermo; Güemes, María; Isaza, Carolina. 2009. “Modernizar y democratizar la Administración Pública. Una mirada desde la realidad latinoamericana”, Santiago: *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, vol. VII, núm. 11. Universidad Central de Chile.
- Hood, Cristopher. 1991. “A public management for all seasons?”, North Carolina: North Carolina Central University Press.
- Instituto de Comunicación y Desarrollo, Mides, ONU Uruguay. 2009. “Voluntariado: prácticas solidarias en Uruguay”. [En línea] [www.inju.gub.uy](http://www.inju.gub.uy)
- Jessop, Robert. 2008. *El futuro del Estado Capitalista*, Madrid: Editorial Catarata
- Jessop, Robert. 1998. “The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development”. *International Social Science Journal*, vol. 50, núm. 155, UNESCO
- Lynn, Laurence. 2008. “What is a Neo-Weberian State? Reflections on a concept and its implications”, Chicago: University of Chicago
- Mayntz, Renate. 2001. *El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna*, Caracas: Revista CLAD.

- Mizrahi, Yamile. 2004. "Capacity enhancement Indicators" en World Bank Institute *Review of the literature*, Working papers.
- Narbondo, Pedro. 2011a. "Contratos gerencialistas, Estado neoliberal y autonomía enraizada", Montevideo: *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, ICP – UdelaR
- Narbondo, Pedro. 2011b. "La reforma de la Administración Central del Uruguay: entre proyectos neoweberianos y un statu quo discrecional y heterogéneo funcional a un neoliberalismo subdesarrollado". En Instituto de Ciencia Política *Informe de Coyuntura*.
- Narbondo, Pedro; Ramos, Conrado. 2003. "Nuevo Paradigma de la gestión pública: ¿Transformación técnica o transformación política del Estado?" en C. Ramos (Ed.) *La reconstrucción gerencial del Estado. Enfoques políticos sobre la Nueva gestión Pública*. Banda Oriental, Montevideo, Págs. 63-88.
- Narbondo, Pedro; Ramos, Conrado. 2001. "La cuestión de la governance: mercados, redes y capacidad estatal de conducción", Buenos Aires: VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública
- Osborne, David; Gaebler, Ted. 1994. *La reinención del gobierno*, Barcelona: Editorial Paidós
- Oszlak, Oscar. 1984. *Teoría de la Burocracia Estatal*, Buenos Aires: Editorial Paidós
- Prats y Catalá, Joan. 1998. "Servicio civil y gobernabilidad democrática", Barcelona: *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, Vol. 1, pp.21-69.
- Rhodes, Rod. 2007. "Understanding Governance: Ten Years", Leicester: Montfort University, Public Policy Seminar
- Peters, Guy. 2010. "Governance, Meta-governance" en C. Zurbriggen y F. Maríñez Navarro (coords.), *Cambio de política en gestión de redes institucionales, ¿un nuevo modelo de gestión?*, México, EGAP-Porrúa (en prensa).
- Ruiz Olabuénaga, José. 1999. *Metodología de la investigación cualitativa*, Bilbao: Universidad de Deusto
- Sistema Nacional de Educación Pública. 2011. "Hacia la construcción de una agenda para la mejora educativa. Aporte de la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública - MEC, ANEP, UDELAR" [En línea] [www.mec.gub.uy](http://www.mec.gub.uy).