

# *La política institucional de la Reforma administrativa del Estado en el Uruguay/<sup>1</sup>*

*Mag. Elizabeth Nuesch Coates*

## Resumen Ejecutivo

La eficacia de las políticas depende de la forma en que las mismas se discuten, procesan y aprueban. La reforma del aparato administrativo del Estado es una política de alta complejidad, que abre a su vez diferentes políticas, con sus propias arenas, actores, contexto, donde la exigencia en la conducción es mayor, dado que requiere manejo de la restricción de recursos y articular de la mejor manera las orientaciones políticas con el aparato estatal, introduciendo ajustes, en una institucionalidad que permita implementar el Plan de Desarrollo que pretenden llevar adelante los gobiernos.

En el caso particular de la política institucional de la reforma, se identifican una serie de factores de corte político institucional que inciden en las distintas etapas de diseño y obtención de acuerdos, su incorporación en la agenda política, su implementación y posterior monitoreo y evaluación.

En esta ponencia presento los aspectos relevantes de mi proyecto de investigación para ser doctorando en Ciencia Política, que tiene por finalidad verificar la siguiente hipótesis general:

*El diseño y gestión de la política institucional de la reforma administrativa del Estado incide en el grado de efectividad con que se alcanzan los resultados esperados. Se consideran factores relevantes para explicar la política institucional: los lineamientos de política de reforma, liderazgo técnico político, plataforma institucional para realizar reforma y equipo técnico, capacidad para lograr coaliciones partidarias.*

<b>Palabras clave:</b> Reforma del Estado; política institucional; efectividad en la ejecución de políticas.
--

---

<sup>1</sup> / Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política ¿Qué ciencia política para qué democracia?. Asociación Uruguaya de Ciencia Política. 7 – 10 de octubre de 2014.

## 1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años se observa en el Uruguay una suerte de vaciamiento creciente de los contenidos referidos al tema “reforma del Estado”, más allá de que por la vía de los hechos se hayan ido consustanciado una serie de reformas de distinto alcance y contenidos en todo el sector público.

Los procesos de reforma del Estado son muy amplios y complejos, dado que incluyen reformas de muy variado contenido y arenas de construcción de política. Sin embargo, cuando hablamos de reforma administrativa del Estado estamos haciendo una referencia más acotada a la maquinaria institucional con que gobierna el Poder Ejecutivo – básicamente los Ministerios-, sin perjuicio de que muchos de los cambios que en dicho ámbito se realicen impacten en el resto del sector público en sentido amplio –por ejemplo, en el relacionamiento con las empresas públicas-.

Una explicación posible es que no se identifican claros referentes en materia de reforma del Estado. Al comienzo del gobierno de Mujica hubo planteos bastante contundentes respecto a la necesidad de realizar una reforma, y si bien en su discurso inaugural anunciaba el estilo y dirección de los cambios, los cambios realizados no fueron más allá de “poner la casa en orden”, y muchos de los cambios incorporados en el nuevo estatuto de funcionario público no fue realizado con el aval de la academia, COFE, y otros partidos políticos, lo cual genera un riesgo de sustentabilidad en caso de cambio de gobierno.

Los aspectos reseñados son muestra de que la forma en que se están diseñando las políticas vinculadas a reforma no estaría considerando factores de corte político institucionales que apunten al fortalecimiento de las capacidades estatales con una perspectiva de mediano y largo plazo que conduzca a la generación de políticas públicas sustentables.

## 1.1. ¿Es necesario un programa de Reforma?

El Estado siempre está mutando; es una constante. Si revisamos una ley de presupuesto nacional o de rendición de cuentas, allí podemos constatar la permanente introducción de modificaciones en el entramado normativo que impactan en cambios institucionales. La velocidad de los cambios en el entorno genera nuevas necesidades en la población en general y en los diferentes actores, en la forma de prestar los bienes y servicios.

Esto lleva a la necesidad de adecuar las competencias y funciones de los organismos, creación o adecuación de los organismos para implementar nuevas políticas, racionalizar los recursos humanos, materiales y financieros. La impronta de la reforma viene dada por el plan que se propone llevar adelante cada gobierno, y, tal como lo sostiene Christopher Pollit, debería ser concebida como un medio para lograr un fin y no un fin en sí mismo, de forma tal que apalanque o potencie la puesta en marcha del modelo de desarrollo que se impulsa <sup>2</sup>.

La identificación tanto de las necesidades de ajustes al aparato estatal, como de las propuestas de lo que se puede realizar para optimizar e incorporar los en forma consistentes con el marco constitucional y legal, es una tarea de alta complejidad que requiere conocimientos técnicos de múltiples disciplinas. Dependiendo del grado de despliegue que se proponga (reformular todo el Poder Ejecutivo, por ejemplo), mayor será el grado de complejidad y de dificultades a resolver, dado que intervienen múltiples actores con relaciones de poder e intereses particulares, y los requerimientos de conocimiento especializado en materia jurídica y técnica se incrementan. Esto es lo que se conoce como el equipo de “elite técnica” para hacer reforma y que su definición e inserción en el proceso aparece como uno de los factores relevantes explicativos de un proceso eficaz y eficiente de cambio, entendidos éstos como capaces de incorporar los ajustes necesarios pero a la vez minimizando los costos transaccionales.

Por otra parte, cuando no se identifican referentes claros de reforma estatal, los cambios se van introduciendo por presiones de cada grupo, se incrementan los costos de transacción, en el sentido que menciona Douglas North, lo cual tiene una serie de

---

<sup>2</sup> / POLLIT, Ch.; BOUCKAERT, G. (2004)

efectos relacionados con la solución del problema, duplicidad en la implementación, entre tantos posibles problemas.

En el Uruguay las dificultades para contar con buenos diagnósticos de partida y elaborar un plan de reforma comienzan con las limitaciones temporales para debatir y definir una estrategia política institucional de reforma que sea consistente con las líneas de política definidas en el Plan de Gobierno. El período previo al cambio de gobierno, todos los partidos están centrados en la competencia electoral, por lo cual es difícil identificar ámbitos de intercambio interpartidario para identificar y acordar necesidades a considerar en el programa de reforma. En este sentido, la capacidad de identificar y lograr acuerdos del gobierno entrante es muy relevante, que permita la identificación de ámbitos de negociación que permitan acordar necesidades y estrategias de reforma con perspectiva de mediano y largo plazo.

El tiempo reducido lleva a la necesidad de definir una estrategia y táctica muy precisas para lograr acuerdos en determinados temas, en un período de tiempo que está muy acotado, y se concentra desde que el partido entrante está definido (elecciones) y los primeros seis meses de gobierno en que se define el destino de los recursos para el período de gobierno (presupuesto quinquenal).

El período de elaboración del presupuesto es una etapa clave para lograr definir lo más precisamente el alcance del programa de reforma, y lograr definirlo con suficiente anticipación, dado que el mismo luego ingresa en la puja por los recursos y compite como cualquier otra política pública. En este sentido, el lugar que ocupa el programa en el equipo de gobierno, se refleja en el líder del proceso, el equipo técnico que se conforme, los recursos y apoyos que cuente.

Durante la etapa de implementación del programa, uno de los aspectos clave refiere a la capacidad de gestionar los recursos políticos, considerando las mediaciones políticas que cubren un espectro más amplio de clases y sectores sociales. “Ese entramado remite al contrapunto entre las alianzas reformistas y los actores de veto, las convergencias y los conflictos, en una dinámica que no pasa siempre por las mediaciones políticas y articulaciones políticas”. Lanzaro en este sentido, precisa que no solamente el reclutamiento electoral y capacidad de convocatoria es relevante, sino también el

vínculo del gobierno con sujetos individuales, grupos sociales, organizados o no, que se generan a través de las instituciones del estado y de las políticas públicas<sup>3</sup>.

## **2. ANTECEDENTES DE REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL URUGUAY**

Nuestro país tiene una experiencia importante en procesos de reforma administrativa, a partir de diagnósticos que datan de la década del 50' (Informe Hall 1954) impulsados por modelos que intentan introducir la lógica de racionalidad en el funcionamiento de la administración burocrática, a través de la puesta en práctica de los principios organizacionales derivados del *Scientific Management*, y de establecer una clara separación entre las cuestiones políticas y las administrativas promovidas por el Presidente Woodrow Wilson en USA<sup>4</sup>.

En la década de los 60', en forma consistente con el impulso desarrollista de la CEPAL, se crea la Comisión de Inversiones y Desarrollo (CIDE), quien realiza uno de los diagnósticos más profundos y enriquecedores de las estructuras productivas del país. Uno de los documentos que dicho organismo elabora trata sobre la necesidad de impulsar una reforma administrativa que incorpore sobretodo la lógica de planificación para el desarrollo, también señalando la falta de cuerpos técnicos que se incorporen en los ministerios. Muchas de las recomendaciones que surgen de este diagnóstico se instrumentan en la reforma de la constitución del año 1967, destacándose la creación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), del presupuesto por programas (presupuesto quinquenal), y de la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC)<sup>5</sup>.

A comienzos de los años 70' se realiza otro importante diagnóstico de la administración pública uruguaya conocido como el Informe Ozlack, donde se intenta realizar un análisis de productividad del Sector Público uruguayo. Para ello realiza una profunda caracterización del funcionamiento del aparato estatal (características estructurales funcionales de los recursos humanos, las políticas de selección y reclutamiento, promoción, capacitación y de remuneraciones, los procesos de asignación de recursos financieros, el funcionamiento del sistema normativo). El informe culmina con una serie de recomendaciones, reflexiones y propuestas para realizar una reforma administrativa,

---

<sup>3</sup> / LANZARO, J. (2010).

<sup>4</sup> / RAMOS, C; NARBONDO, P. (1999).

<sup>5</sup> / CIDE (1964)

que en los hechos no se implementan debido a la ruptura institucional del período dictatorial entre los años 1973 y 1985.

En la década de los 80' toda América Latina atraviesa por dos fases: reformas de “primera generación” orientadas a implementar las medidas aprobadas en el Consenso de Washington, que básicamente son de ajuste fiscal, y luego se implementan reformas de “segunda generación” que apuntan a una adecuación del aparato estatal.

Durante el primer gobierno de Julio María Sanguinetti (1985 – 1989), muchas de las medidas adoptadas estuvieron orientadas básicamente a la reinstitucionalización del sistema democrático: recomposición del cuerpo de funcionarios de la Administración Pública (restitución de 11.000 funcionarios cesados en la dictadura, prohibición del ingreso de nuevos funcionarios, políticas de capacitación con apoyo de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENA) de Francia y creación de un nuevo sistema de calificaciones y ascensos para darle mayor importancia al mérito en la promoción). Por otra parte, también se realizaron acciones de reforma en algunas empresas del Estado, tales como AFE (se disuelve y redistribuyen 7000 funcionarios), y UTE (ambicioso proceso de reingeniería con apoyo de FENOSA –España).

El gobierno de Luis Alberto Lacalle (1990-1994), se propone una reforma del Estado de corte neoliberal, más centrada en la reducción del gasto público y en el retiro del Estado<sup>6</sup>. Se destacan los procesos de privatización de empresas públicas (Ley de Empresas Públicas del año 1991), parte de las cuales fueron rechazadas por la ciudadanía por referéndum en el año 1992. Asimismo hubo una importante reducción de funcionarios públicos (se estiman en 10.000) y del gasto público<sup>7</sup>. En el marco del Programa Nacional de Desburocratización (PRONADE) se incorporan una serie de mejoras en los procesos y procedimientos administrativos, destacándose la elaboración del decreto 500/91, que mejora el régimen de compras y de contrataciones, también avanza en la delegación de funciones y búsqueda de lo material por encima de lo formal. En materia de racionalización de funcionarios públicos, se aprueba la

---

<sup>6</sup> / ROTULO, D. (2011).

<sup>7</sup> / ibid.

prohibición de ingreso de nuevos funcionarios al Estado, se crea un régimen de arrendamiento de obras y se promueve un régimen de retiros incentivados<sup>8</sup>.

En el segundo gobierno de Julio María Sanguinetti (1995-1999), el Programa de reforma administrativa, integraba el Programa de reformas, junto con los programas de reforma de: seguridad social, empresas públicas, seguridad ciudadana, y educativa. Todas ellas tenían como factor común de búsqueda de eficiencia como mecanismo para promover la equidad y mejorar el acceso a los servicios públicos. La reforma administrativa del Estado no surge como resultado de la necesidad de generar ingresos, sino para contribuir a mejorar la competitividad de la economía, en un escenario de apertura comercial e integración regional e internacional. Para ello se propuso incrementar la productividad, profesionalizar los recursos, y redefinir los cometidos públicos. La misma es dirigida por un Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE) integrado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), y el Director de la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC).

El gobierno de Jorge Batlle (2000 – 2005) continúa con las líneas de reforma administrativa iniciadas en el período de Sanguinetti, lo cual permite la consolidación de procesos de racionalización y reestructuras organizativas. En este período se mantiene la institucionalidad para hacer reforma (CEPRE), incorporando algunos otros programas orientados a la racionalización de la flota automotriz del Estado, así como de los inmuebles y otros gastos relevantes, motivados por la búsqueda de ahorros y de mejora de la eficiencia en el uso de los recursos y bienes públicos.

El gobierno de Tabaré Vázquez (2006 – 2009) define una estrategia de reforma administrativa, conocida como Transformación Democrática del Estado (TDE) que incluye: diseño y puesta en marcha del Sistema Integrado de Remuneraciones y Ocupaciones (SIRO), el Sistema de Gestión Humana (SGH), cambios en la estructura del estado, así como cambios y ajustes de procesos. Entre estos últimos se destacan: la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y de la Agencia Nacional de Vivienda (transfiriendo parte del Banco Hipotecario), reestructuras organizativas, tales como la de Auditoría Interna de la Nación (AIN), el Servicio Oficial de Difusión, Radio

---

<sup>8</sup> / Ley 16.127 (agosto 1990).

televisión y Espectáculos (SODRE) y la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC). Asimismo se crearon los centros de atención al ciudadano (CACs) con la finalidad de descentralizar la atención en trámites de diferentes organismos públicos y llevarlos más cerca de los ciudadanos. En paralelo se realizaron reformas en las áreas de: la salud (creación del Fondo Nacional de Salud y los cambios estructurales correspondientes), la educación (Plan Ceibal, reforma de la ley de educación), impositiva (transformación de la DGI), seguridad ciudadana y descentralización. Más allá de que se definió una estrategia de reforma, este período se caracteriza por no contar un líder claro en materia de reforma que coordinara y supervisara el desarrollo de todos los procesos iniciados, sino que cada organismo lideró el proceso que tenía a cargo.

En lo que respecta al gobierno de José Mujica (2010 a la fecha) se identifican cambios orientados a la gestión de los funcionarios (nuevo estatuto de la función pública y creación de una ventanilla única de concursos “Uruguay Concurso”), la ley de creación de asociaciones público privadas, que habilita a llevar adelante inversiones públicas con participación de privados, la promoción del asociativismo y el cooperativismo, a través de la consolidación del Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOOP), -creado el período de Vázquez- y la creación del Fondo de Desarrollo (FONDES), que tiene por finalidad financiar proyectos asociativos.



### 3. LA POLÍTICA INSTITUCIONAL DE LA REFORMA DEL ESTADO COMO OBJETO DE INVESTIGACIÓN

Si bien en el Uruguay hay una serie de estudios sobre reforma del Estado, y específicamente sobre reforma administrativa, no se identifican antecedentes específicamente vinculados al diseño de un modelo de análisis de la política institucional de la reforma administrativa.

La mayoría de los estudios se centran en el análisis de los contenidos de las reformas, su alcance y efectos, tales como acumulación refiere a las orientaciones ideológicas y sentido de los contenidos de los programas, y de cómo los mismos impactan en la gestión del Estado. Tal es el caso del trabajo de Ramos y Narbondo relativo a “La Reforma de la Administración Central en el Uruguay y el paradigma de la Nueva Gerencia Pública (1995 – 1999). A través de dicho estudio, los autores muestran la vinculación de la reforma del segundo gobierno de Julio María Sanguinetti con el paradigma predominante de ese tiempo New Public Management<sup>9</sup>.

Se espera que el proyecto pueda contribuir a generar nuevo conocimiento en el campo de la ciencia política y en particular en los desarrollos de reforma del Estado y gestión pública.

Asimismo, se considera relevante en el sentido que puede sistematizar conocimiento a la hora de diseñar un programa de reforma administrativa, contribuyendo al conocimiento de la clase política y de los técnicos que asesoran en la materia, mostrando su complejidad y los aspectos a tomar en cuenta.

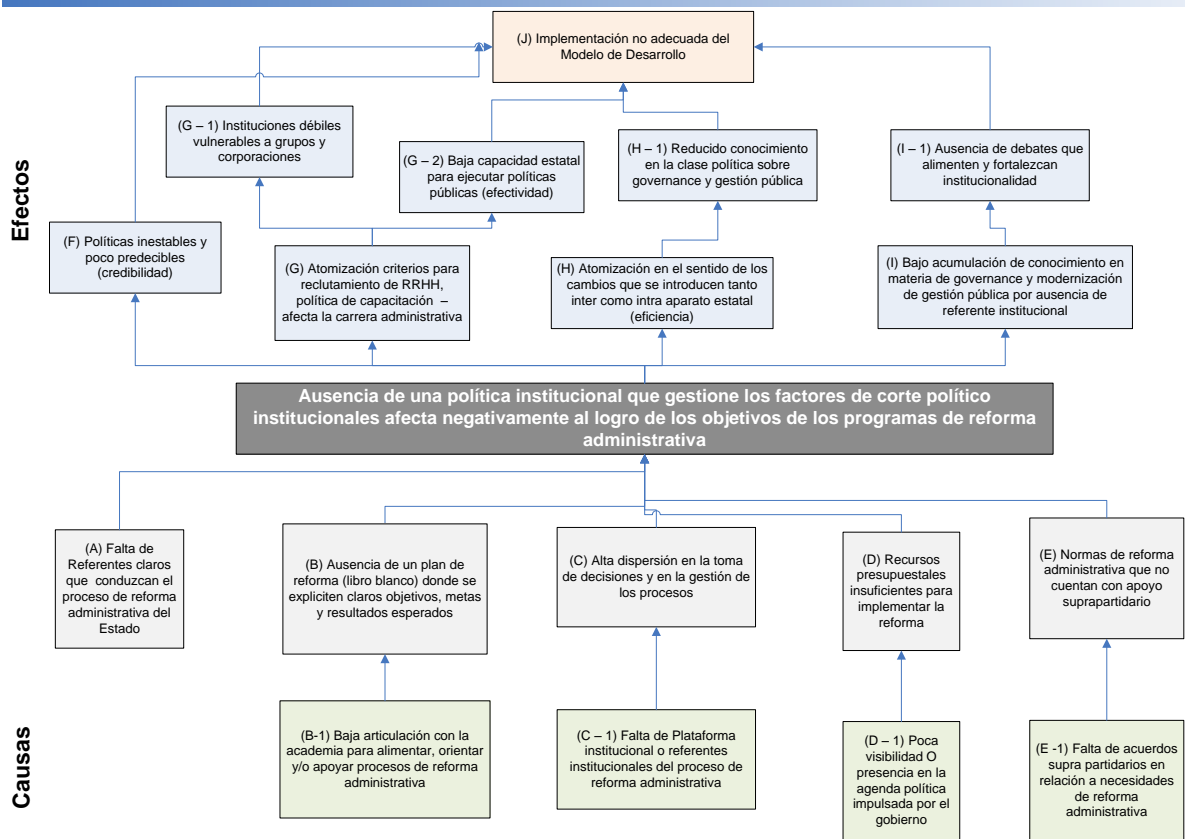
El siguiente diagrama permite identificar el problema central de investigación, así como las causas y efectos que en una primera instancia permitirán identificar las hipótesis de trabajo<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup>/ RAMOS, C.; NARBONDO, P. (1999)

<sup>10</sup> / BID – Marco Lógico.

## Diagrama N° 1 - Árbol de Problemas



Como **problema central** se define:

Cuando no se cuenta con una política institucional que gestione los factores de corte político institucionales para llevar adelante un programa de reforma administrativa, no se obtienen buenos resultados, tanto en términos de capacidad de concreción, como en la calidad y eficiencia de los mismos. La ausencia de una conducción de los cambios, lleva –por ejemplo- a una atomización en el sentido y orientación que se le da a los mismos, llevando muchas veces a implementación de acciones contradictorias, que no siguen una clara línea de reforma, dado que está más expuesta a las presiones de grupos de interés.

En el árbol de problemas se identifican las siguientes **causas**, diferenciando las más inmediatas (primer grado) de las “mediatas” que no tienen impacto directo.

### **Primer grado:**

- A. La falta de referentes claros que conduzcan el proceso de reforma administrativa del Estado;
- B. Ausencia de un plan de reforma (libro blanco) donde se expliciten claros objetivos, metas y resultados esperados;
- C. Alta dispersión en la toma de decisiones y en la gestión de los procesos;
- D. Recursos presupuestales insuficientes para implementar la reforma;
- E. Normas de reforma administrativa que no cuenta con apoyo supra partidario;

### **Segundo grado**

B – 1. La baja articulación con la academia para alimentar, orientar y / o apoyar los procesos de reforma administrativa (vinculada a B)

C – 1. La falta de plataforma institucional o referentes institucionales del proceso de reforma administrativa (vinculada a C)

D – 1. Poca visibilidad o presencia en la agenda política impulsada por el gobierno (vinculada a D);

E – 1. Falta de acuerdos supra partidarios en relación a necesidades de reforma administrativa (vinculada a E).

El análisis de causas permite identificar las variables independientes, que refieren básicamente a los factores político institucionales que se analizarán en profundidad en el punto 2.

Por otra parte, el árbol permite visualizar los posibles **efectos** del problema central, identificando tres grados de incidencia (inmediata, mediata y contributiva en el 3° grado):

### **Primer grado:**

- F. Políticas inestables y poco predecibles (credibilidad);

- G. Atomización de criterios para el reclutamiento de Recursos Humanos (RRHH) y en la política de capacitación. Afecta la carrera administrativa;
- H. Atomización en el sentido de los cambios que se introducen tanto inter como intra aparato estatal (eficiencia);
- I. Baja acumulación de conocimiento en materia de governance y modernización de gestión pública por ausencia de un referente institucional.

**Segundo grado:**

- G – 1. Instituciones débiles, vulnerables a grupos y corporaciones;
- G – 2. Baja capacidad estatal para ejecutar políticas públicas (efectividad);
- H - 1. Reducido conocimiento en la clase política sobre governance y gestión pública;
- I – 1. Ausencia de debates que alimenten y fortalezcan la institucionalidad.

**Tercer grado:**

- J. Implementación no adecuada del Modelo de Desarrollo.

El análisis de efectos permite obtener las hipótesis vinculadas al análisis del impacto de la presencia o no de una política institucional de reforma del aparato estatal. Tal como se señala anteriormente, la ausencia de una política institucional, y especialmente de una conducción y orientación clara lleva a la atomización en la forma en que se llevan adelante las líneas de reforma, lo cual lleva a dificultades tanto en aspectos de monitoreo y de evaluación con que se implementan las mismas. La atomización a su vez impacta en la acumulación y análisis académico de los procesos llevados adelante. Por otra parte, la aprobación de políticas sin apoyo supra partidario lleva a políticas poco sustentables y creíbles.

Todo ello impacta negativamente en las capacidades estatales, especialmente referidas a la importancia de contar con burocracias neutrales, profesionales (política de recursos humanos), permitiendo introducir cambios en las estructuras estatales que no necesariamente apuntan a una mejor gestión. Todo ello redundando en menguadas

capacidades y calidad de políticas que permitan llevar adelante el Modelo de Desarrollo que intenta llevar adelante el gobierno.

### Objetivos de la Investigación

La aplicación de Marco Lógico para el diseño del árbol de problemas, permite construir un árbol de objetivos, el cual consiste en pasar del negativo al positivo cada uno de las variables analizadas.

Dado que se trata de un proyecto de investigación y no de acción sobre la realidad, los objetivos se orientan a la verificación de las hipótesis definidas en el árbol de problemas, de forma que la investigación se torne en un modelo explicativo del objeto de estudio.

En este sentido, se define como **objetivo general** de esta investigación, el siguiente:

*Contribuir a la acumulación de conocimiento en materia de reforma del estado uruguayo, a través de la elaboración de un modelo de análisis integrado por variables de corte político institucional, que expliquen el grado de eficacia con que se implementan los programas de reforma administrativa.*

Para ello se abren una serie de **objetivos específicos**:

1. Medir la efectividad de los programas de reforma administrativa en el Uruguay en los períodos de gobierno desde 1990 a la fecha, a través de indicadores de resultados;
2. Identificar cuáles son los factores de corte político institucional que explican las diferencias en la efectividad de programas de reforma administrativa;
3. Elaborar un modelo de análisis que incluya los factores analizados de forma tal que pueda ser aplicado en futuros períodos de gobierno y/o en otros países con fines comparativos.

El objeto de estudio que se propone es la política institucional de reforma administrativa del Estado aplicada por los gobiernos en el Uruguay en cuatro períodos de gobierno con partidos políticos diferentes: gobierno de Luis Alberto Lacalle (1990 – 1994), el segundo gobierno de Julio María Sanguinetti (1995 – 1999), el gobierno de Tabaré Vázquez (2005 – 2009) y el gobierno de José Mujica (2010 – 2014).

Se espera que el modelo de análisis pueda ser aplicado no solo en nuestro país, sino que pueda tener un rendimiento comparado entre países.

## 4. MARCO TEÓRICO

### 4.1. Política institucional

El campo de estudio se enmarca en los desarrollos que destacan la importancia de la institucionalidad y de cómo ésta en última instancia favorece y sostiene los Estados de Bienestar. Los países con instituciones débiles o cooptadas por grupos corporativos tienden a generar sociedades estructuralmente desiguales, y van en el sentido contrario a la generación de ciudadanos íntegros, educados e independientes.

Los autores de mayor relevancia en este sentido son Douglas North, como referencias básicas a la importancia y característica de funcionamiento de las instituciones, Oliver Williamson en el mismo sentido, profundiza en la importancia de los mecanismos de gobierno para la producción de políticas públicas adecuadas al modelo de desarrollo.

Tal como lo menciona Douglas North: *“Las instituciones son las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana”*<sup>11</sup>. En este sentido, cuando nos referimos a política institucional para realizar una reforma, nos estamos refiriendo a cómo se maneja la institucionalidad para hacer cambios efectivos, acordes al plan de desarrollo que se intenta impulsar.

Los procesos de reforma operan como una suerte de irrupción en la institucionalidad, para lograr modificarla y adecuarla a las necesidades originadas tanto por aspectos de contexto externo, como para lograr ejecutar el plan de gobierno definido. El mismo autor define reforma como: *“... ajustes marginales al conjunto de reglas, normas y cumplimiento obligatorio que constituyen el marco institucional. La estabilidad general de un marco institucional permite el intercambio complejo a través del tiempo y del espacio, por lo que será útil revisar las características de estabilidad para mejorar nuestra comprensión de la naturaleza del proceso del cambio incremental”*<sup>12</sup>.

Las reformas generan cambios o ajustes en las estructuras y/o procesos de los organismos públicos. En general los cambios en las estructuras pueden llevar a la supresión, fusión o creación de unidades ejecutoras o de ministerios, u otro tipo de

---

<sup>11</sup> / North, Douglas. “Instituciones, cambio institucional y desempeño económico”. FCE. Pg.13

<sup>12</sup> / Ibid. Pag.110.

instituciones que combinen el sector público con el privado (por ejemplo, las personas públicas no estatales). Por su parte, los cambios o ajustes de procesos no necesariamente generan cambios institucionales; dependerán del grado de impacto en la administración y de la forma en que el mismo se resuelve (por ejemplo, la informatización de un servicio de atención al ciudadano puede no generar ningún cambio en la normativa – como es el caso de la emisión de la cédula de identidad-, o puede llegar a requerir ajustes normativos – como por ejemplo la firma electrónica)/<sup>13</sup>.

La construcción de institucionalidad es un proceso de alta complejidad y por lo tanto requiere de importante conocimiento técnico. En la medida que el conocimiento técnico esté integrado en los procesos de reforma administrativa, se garantiza de algún modo consistencia con el modelo institucional general, evaluando el impacto que los ajustes puedan ocasionar a distintos niveles.

#### 4.2. Como una política pública

La política institucional de la reforma administrativa del Estado es una política pública, y por ende puede ser analizada en sus etapas como un proceso.

El ciclo de una política pública atraviesa por básicamente cuatro etapas: 1. Preparación y formulación de la política; 2. Incorporación a la agenda política; 3. Implementación de la política pública; y 4) evaluación de la política pública.

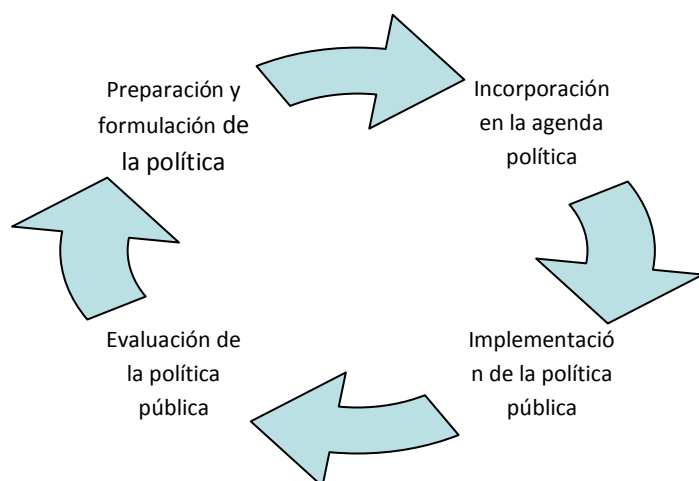


Diagrama N° 2 – Ciclo de la política pública

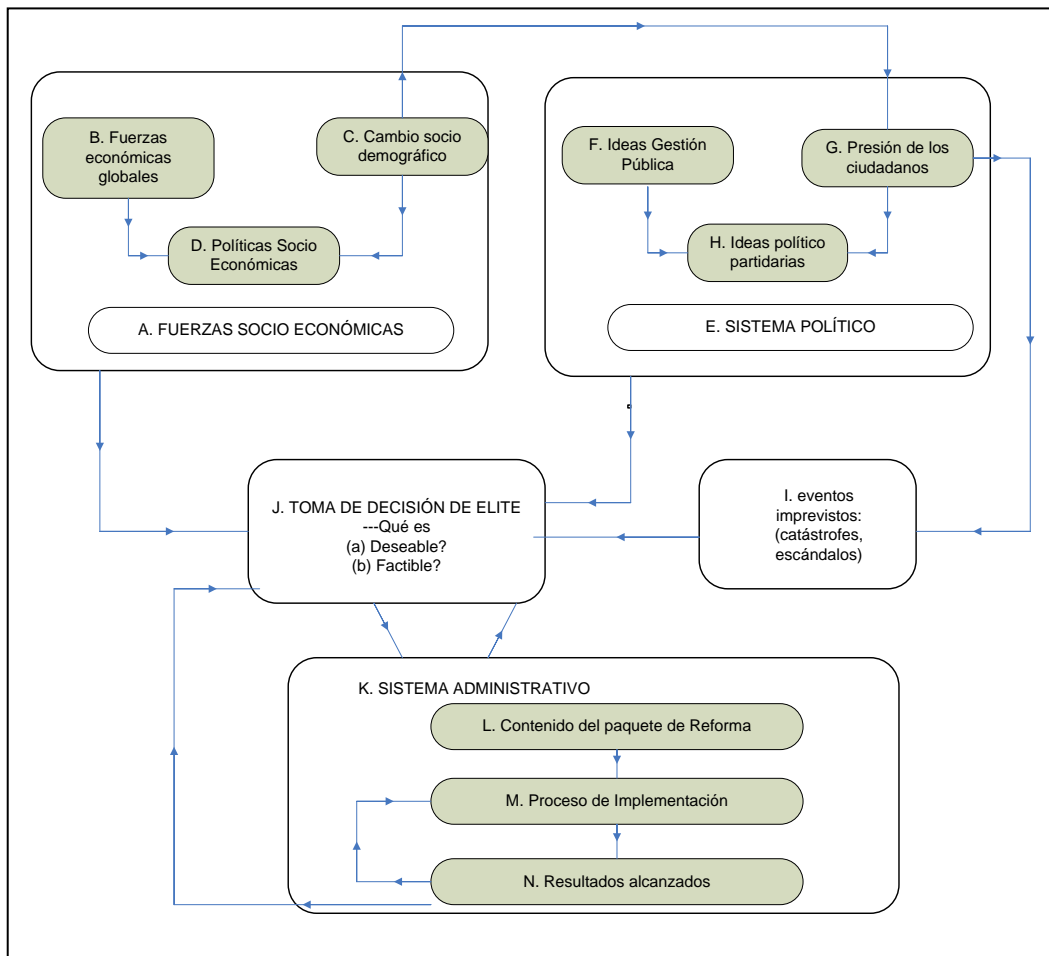
<sup>13</sup> / POLLIT, CH; BOUCKAERT, G. (2004)



Es relevante visualizar a los programas de reforma administrativa como un proceso que atraviesa una política pública cualquiera, porque asocia los factores de corte político institucional a la etapa en que corresponde. Por ejemplo, en la fase de preparación en la medida que se cuente con un libro blanco que parta de un diagnóstico lo más profundo y acordado posible con otros partidos políticos, mayor va a ser su presencia en la agenda política, en la obtención de recursos presupuestales, y en la implementación por parte de los integrantes de gobierno.

### 4.3. Modelo de análisis OECD

Uno de los antecedentes más relevantes en materia de reforma administrativa es el modelo de análisis que proponen Pollit junto a Gaert, para analizar 12 países de la OECD<sup>14</sup>.



**Diagrama N° 3 – Modelo de análisis OECD – Pollit & Bouckaert**

<sup>14</sup> / POLLIT, CH; BOUCKAERT, G (2004). Los países analizados son Australia, Bélgica, Canadá, Finlandia, Francia, Alemania, Italia, Holanda, Nueva Zelanda, Suecia, Reino Unido, y USA.

El modelo de análisis permite visualizar cómo los procesos de reforma se generan a partir del interjuego de tres grandes grupos de factores: (A) fuerzas socio económicas, (E) el sistema político y el sistema administrativo (K). Es un modelo estático que coloca en el centro del modelo la elite técnico-política quien debe articular el programa definido por el nivel político, procesar y negociar con el sistema administrativo.

Si bien hay un reconocimiento de que las presiones provenientes de la globalización de mercados de capitales, el crecimiento de las multinacionales y el comercio internacional ejercen una presión muy fuerte sobre las políticas económicas domésticas, los autores señalan: *“Debe destacarse que las presiones económicas no se trasladan directamente en algunos tipos particulares de reforma del estado”*<sup>15</sup>. Los paquetes de reforma son parte relevante de las políticas definidas por el grupo gobernante, por lo cual se definen tomando en cuenta la política económica que se proyecta en el período (B y D).

Los cambios demográficos relativos a proyecciones de población y cambios en el estilo de vida, impactan en el tamaño y características de los servicios públicos, especialmente en las políticas de salud, educación, seguridad social (C).

En el segundo grupo de factores relativos al sistema político, analizan aspectos tales como tipo y régimen de gobierno, así como el grado de descentralización territorial en la definición de las políticas. Por otra parte, consideran factores dinámicos de la reforma tales como los nuevos desarrollos en gestión pública (F), donde se analizan experiencias de otros países y se recogen aquellas que pueden ser viables, adaptándolas a las realidades de cada país.

Un aspecto que ha venido creciendo es la consideración de las necesidades de los ciudadanos en los procesos de reforma; cuando se elabora el plan de reforma, la consideración del ciudadano como un “socio” puede generar créditos a favor a la hora de pasar raya y evaluar resultados. Se trata de canalizar adecuadamente las presiones de los ciudadanos (G).

---

<sup>15</sup> / ibid. Pag.28

Por su parte, los partidos dan su postura de qué es lo que necesitan para gobernar, dónde están las dificultades para concretar sus políticas, lo cual incluye aspectos de estructura, estilo y procesos (H).

El sistema administrativo (K), para los autores, son aspectos difíciles de modificar en un camino que no sea incrementalista. Sin embargo, la magnitud de los cambios dependerá del grado de madurez del aparato administrativo y de los márgenes para incorporar innovación y desarrollo de las competencias.

El contenido del paquete de reforma (L) es el resultado de la interacción entre lo deseable y lo factible incorporado en el punto J. del modelo. Cuando los paquetes de reforma son anunciados cuentan con componentes retóricos importantes, donde se reconoce una armonía entre el campo de las ideas y de los estilos y su posibilidad de plasmarlos. Esto requiere de un esfuerzo de traducción importante para operacionalizarlo e ingresar en la fase de implementación (M). Es tal vez el estado más importante de la reforma. La complejidad de la acción conjunta y en general todos los desarrollos que en materia de funcionamiento del aparato burocrático en este punto aparecen con mucha relevancia<sup>16</sup>. El creciente desarrollo de redes, y de nuevas modalidades de concebir y ejecutar las políticas, hacen que sea cada vez mayor la complejidad.

Por último el análisis de los resultados alcanzados (N) tiene tanto una dimensión política como técnica. Sean buenos o malos es importante que los resultados sean analizados para realizar la retroalimentación en el diseño de una nueva fase de reforma. Los resultados de la reforma en general son difíciles de analizar con objetividad, dado que generan una alta exposición al grupo político responsable.

Este modelo de análisis nos brinda insumos importantes para identificar las variables explicativas relevantes para el caso uruguayo.

---

<sup>16</sup> LINDBLOM, Ch. (1992)

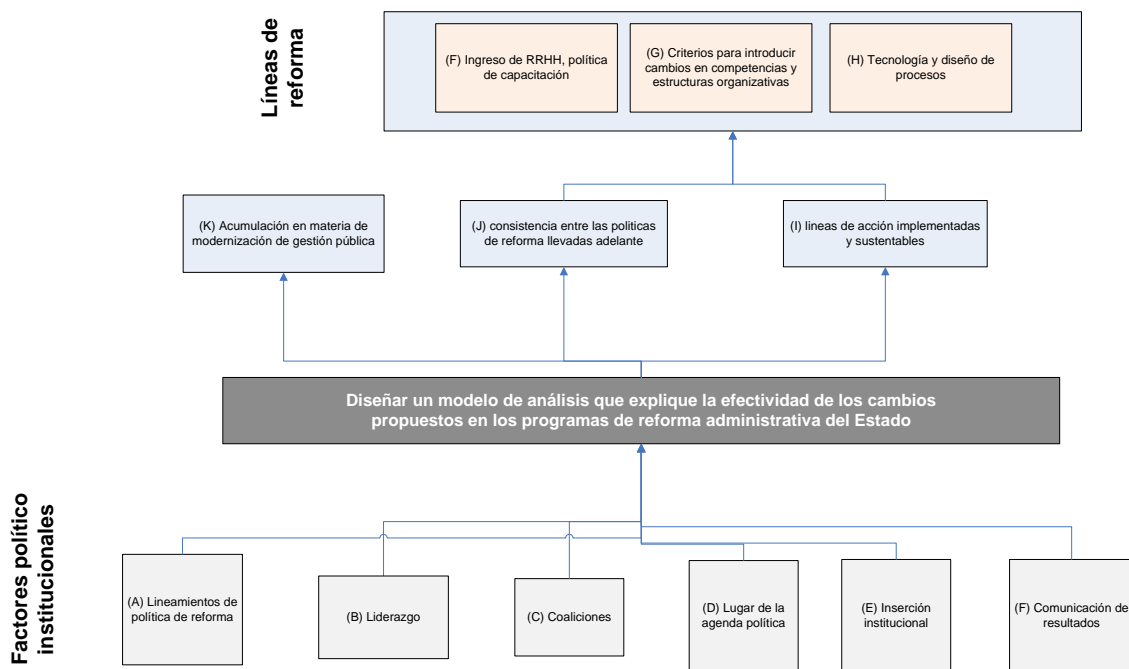
## 5. EN BUSCA DE UN MODELO DE ANÁLISIS

### 5.1. Hipótesis general

La **hipótesis general básica** surge del análisis de identificación del problema de investigación: **el diseño y gestión de la política institucional de la reforma administrativa del Estado incide en el grado de efectividad con que se alcanza los resultados esperados.**

Tal como surge de los objetivos planteados, el objeto de estudio son los procesos de reforma administrativa que han tenido lugar en el Uruguay en cada uno de los períodos de gobierno de 1990 a la fecha.

Diagrama N° 4 - Modelo de análisis



### 5.2 Hipótesis relacionadas con el grado de efectividad de los resultados alcanzados

El modelo de análisis se construye a partir del análisis del árbol de problemas propuesto (diagrama N°4).

Para poder analizar el grado de efectividad de los resultados alcanzados en cada período en función de los objetivos planteados, se seleccionarán **tres líneas de acción de**

**reforma administrativa** que abarcan un porcentaje importante en general de procesos de reforma:

- i. la política de recursos humanos (funcionarios públicos);
- ii. la política de reestructura, considerando la modalidad y estrategia de introducción de cambios en las competencias y estructuras organizativas de las unidades ejecutoras que integran los Ministerios de la Administración Central (reestructuras), y
- iii. la incorporación de tecnología y mejora de procesos y procedimientos.

Las **hipótesis de trabajo** relacionadas con las tres líneas de acción seleccionadas son:

- I. Una política de reforma en **materia de recursos humanos** de la administración Central (Ministerios) será efectiva en la medida que:
  - a. sea ejecutada de acuerdo a lo definido en los objetivos del plan de gobierno (%cumplimiento);
  - b. sea sustentable, o sea, que supere al menos un período de gobierno;
  - c. Sea consistente, o sea, que los criterios y orientaciones para el ingreso y entrenamiento de los recursos humanos sean similares en las diferentes unidades de la Administración Central;
- II. Una política de reforma en **materia de modificaciones en las competencias y en las estructuras organizativas** de unidades ejecutoras de la Administración Central (Ministerios) será efectiva en la medida que:
  - a. sea ejecutada de acuerdo a lo definido en los objetivos del plan de gobierno (%cumplimiento);
  - b. sea sustentable, o sea, que supere al menos un período de gobierno;
  - c. Sea consistente, o sea, que los criterios y orientaciones para realizar los cambios y creaciones sean similares en las diferentes unidades de la Administración Central;

III. Una política de reforma en **materia de incorporación de tecnologías y mejora de procesos** en unidades ejecutoras de la Administración Central (Ministerios) será efectiva en la medida que:

- a. sea ejecutada de acuerdo a lo definido en los objetivos del plan de gobierno (%cumplimiento);
- b. sea sustentable, o sea, que supere al menos un período de gobierno;
- c. Sea consistente, o sea, que la incorporación de la tecnología y de análisis de procesos sea compatible entre las diferentes unidades de la Administración Central;

Asimismo se considerarán medidas que permitan discriminar de acuerdo al alcance de los cambios introducidos en relación al universo potencial, lo cual permite contar con una magnitud del impacto de los cambios de dichas líneas de acción en el aparato administrativo, y a su vez, se utilizará una medida que permita mostrar cuánto significan las líneas de acción seleccionadas en el total de programa de reforma administrativa.

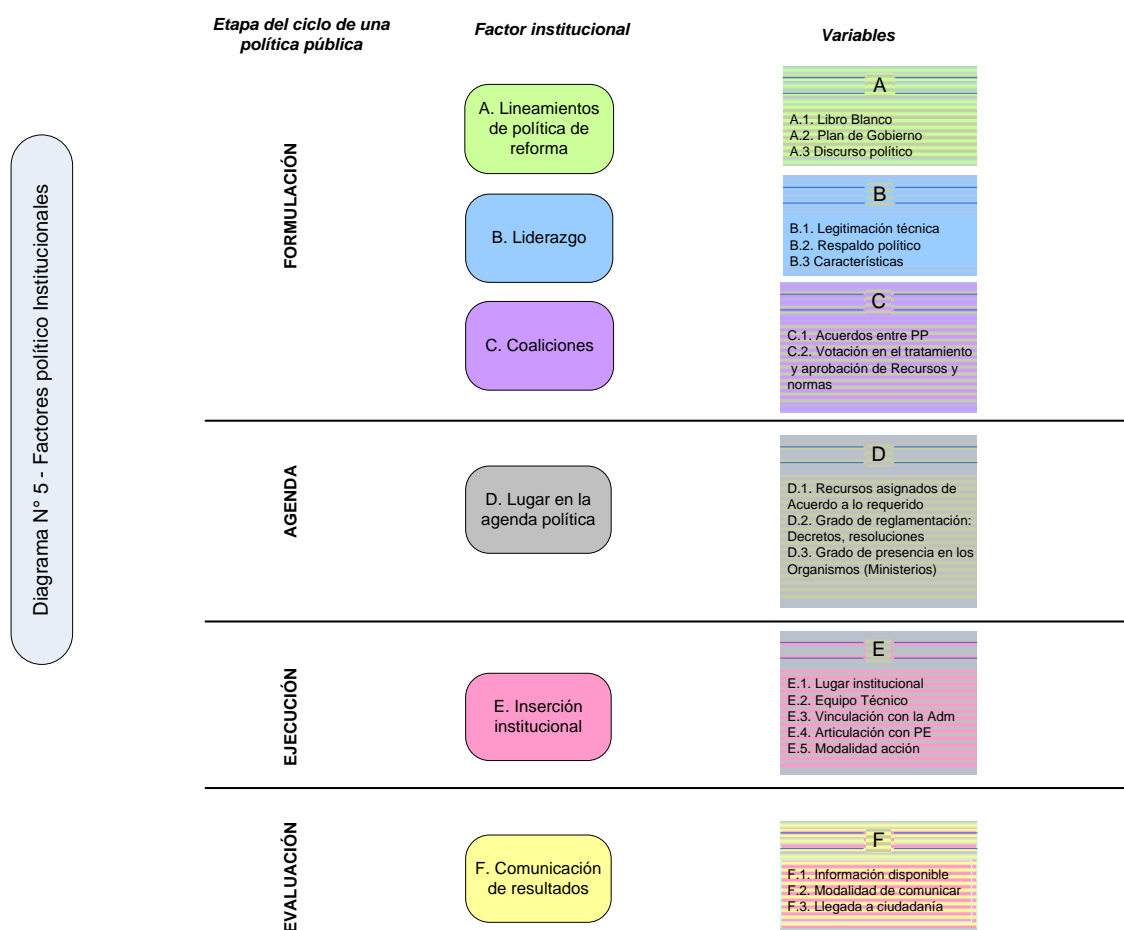
Para ello propongo en primera instancia los siguientes indicadores para medir el comportamiento de las variables, sin perjuicio que serán mejorados durante el desarrollo de la investigación:

Línea de acción reforma	Indicadores línea acción			Acumulación académica	Indicador % programa / universo	Indicador % línea acción en Programa reforma
	Efectividad	Sustentabilidad	Consistencia			
Política RRHH	% cumplimiento objetivos planteados	Mantenimiento de la política en 6 años o más	criterios de selección y entrenamiento similares en organismos diferentes	estudios generados sobre la política implementada	% introducción cambios en el total de los organismos Adm Central	% recursos presupuestales asignados línea sobre el total
Política reestructura			criterios para reestructura son similares en organismos diferentes			
Política tecnología y procesos			tecnología incorporada compatible inter organismos Administración Central			

### 5.3. Hipótesis relacionadas con los factores de corte político institucional

Tal como surge del modelo de análisis (diagrama N° 4), las variables explicativas del comportamiento de la política institucional de la reforma administrativa del estado refieren a una serie de factores de corte político institucional: liderazgo, libro blanco, plataforma institucional, viabilidad del proceso de reforma, y coaliciones de partidos.

El siguiente diagrama permite visualizar dichos factores en el marco del ciclo de una política pública, lo cual nos orienta en los tiempos y oportunidad de relevar los datos necesarios, así como de las variables a analizar:



Las hipótesis de variables explicativas refieren a que se identificará una política institucional de reforma en la medida que estén presentes y se gestionen adecuadamente las siguientes variables:

- A) La definición de los **lineamientos de política** en general y de reforma en particular, sean elaborados a partir de una acumulación de conocimientos y saberes disponibles sobre el arena particular de reforma, y se traduzcan en orientaciones claras, en términos de objetivos específicos, problemas relevantes, actores relevantes y estrategias posibles –insumos de definiciones políticas-. Estos pueden observarse en libros blancos en el mejor de los casos, o en planes de gobierno y documentos que muestren el plan de la reforma, así como en el discurso de las autoridades.
- B) El **liderazgo técnico político** que articule el proceso, lo lleve adelante y haga el monitoreo permanente, con legitimidad técnico-política. El liderazgo de reforma es muy especial, dado que debe insertarse en arenas muy conflictivas, en el proceso de puja presupuestal, y por lo tanto tendrá características especiales.
- C) La presencia de una **coalición reformista conducente**, con apoyo o compromiso decisivo del Presidente y de los ministros correspondientes, así como una alianza de partidos y sectores de partido, más otros actores relevantes según la arena de que se trate y la posibilidad de neutralizar los actores de veto que intervienen la arena particular de la reforma. En este punto es relevante considerar los recursos políticos con que se maneja el grupo reformista.
- D) El lugar en la **agenda política** que ocupe el tema de reforma administrativa será un factor muy relevante y explica fuertemente la gestión de la reforma. Esto básicamente refiere a la cantidad de recursos presupuestales que logra para realizar reforma, y la gestión de las normas (leyes, decretos, reglamentaciones) que hacen posible incorporar los cambios en la institucionalidad, así como la presencia de los temas de reforma en los ámbitos de toma de decisiones de política al más alto nivel;
- E) **Inserción institucional:** Uno de los factores relevantes desde donde se prepara y realiza el despliegue de la reforma es la plataforma institucional desde donde se posiciona el líder con sus equipos técnicos,



desde donde puede realizar una buena gestión de recursos (humanos, materiales y presupuestales) con amplio respaldo político y capacidad de ejecutar. Es un lugar clave, dado que articula y traduce los lineamientos de política en acciones concretas que debe canalizar a través del aparato administrativo;

- F) La **comunicación** del proceso es muy relevante en términos de legitimación tanto hacia el nivel político como de los actores y grupos de interés que participan en las diferentes arenas de reforma, y de la ciudadanía en general.

## 6. CONCLUSIONES INICIALES

En síntesis, el proyecto de investigación tiene como finalidad principal identificar un modelo de análisis para el caso uruguayo, que a su vez permita su comparación con otros países. Como hipótesis principal se plantea que para que un programa de reforma administrativa del Estado sea efectiva, requiere trabajar una serie de factores de corte político institucionales que denominamos política institucional de la reforma.

En términos ideales (óptimo) un proceso de reforma administrativa será efectivo en la medida que diseñe y gestione los factores instituciones. Por ejemplo, que el programa surja de un sólido diagnóstico, y se recoja en un “libro blanco”, tal como fue el programa de reforma administrativa de la CIDE mencionado anteriormente. A su vez, que logre un gran acuerdo interpartidario (coaliciones), y que se lleve adelante con liderazgo, con la mejor ubicación institucional posible (al más alto nivel de gobierno), con alto apoyo de las autoridades (prioridad), y que cuente con un equipo técnico multidisciplinario que traduzca el programa de reforma en acciones concretas a través del aparato administrativo burocrático de forma eficiente.

## Capítulo 5 - Bibliografía

- BARZELAY, Michael “Breaking Through Bureaucracy. University of California Press. Los Angeles. 1992
- BID. Marco Lógico. Disponible <http://www.iadb.org/ove/spbook/lamatriz.htm>
- CIDE. “Programa de Reforma Administrativa”. La reforma administrativa inserta en el Primer Plan de Desarrollo Socioeconómico formulado por la CIDE. Instituto Nacional del Libro. 1964.
- CROIZIER, Michael. “El crecimiento del aparato administrativo en el mundo de la complejidad. Obligaciones y oportunidades. Del Estado arrogante al Estado modesto.
- DUNSIRE, Andrew. “Administrative theory in the 1980’ a viewpoint”. Public Administration. Vol 73. Spring 1995.
- HALL, John. “La Administración Pública en el Uruguay”. 1954
- HOOD, Christopher. “Public Administration: Lost an Empire, Not Yet Found a Role?”. New developments in political science: an international review of achievements and prospects, ed.by Adrian Leftwich. Great Britain. 1990.
- HUGHES, Owen. “Public Management and Administration”. MacMillan Press. Great Britain. 1994.
- LANZARO, Jorge. “La doble transición en el Uruguay”. FCU. 2000.
- LANZARO, Jorge. “Política y Políticas Públicas en los procesos de reforma en América Latina”, Ed. Rolando Franco. 2006.
- LANZARO, Jorge. “Uruguay: un gobierno social democrático en América Latina”. Quórum 22. 2008
- LINDBLOM, Charles. “La ciencia de salir del paso”, en La Hechura de las Políticas, Luis Aguilar Villanueva (comp). Estudio introductorio y edición. 1992.
- MARCH, James; OLSEN, Johan. “El Nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política”. Zona Abierta 63/64 (1993). España.
- MINTZBERG, Henry. Managing Government, governing management” Harvard Business Review. 1996.
- MOE, Terry. “La teoría positiva de la burocracia pública” , en La nueva economía política: racionalidad e instituciones. Sebastián Saiegh y Mariano Tommasi (comp.) Eudeba. Buenos Aires. 1998.
- MOON, Jeremy. “Innovative leadership and policy change: Lessons from Thatcher”, en Governance # 1. Año 1995.
- MOORE, Mark. “Estrategias y creación de valor del sector público”. Paidós. Barcelona. 1998.
- NARBONDO, P. & RAMOS, C.. “Con el Estado en el corazón”. Trilce. Uruguay. 2001
- NORTH, Douglas. “Instituciones, cambio institucional y desempeño económico”. Fondo de Cultura Económico. Cambridge University Press. 1990.
- POLLIT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. “Publica Management Reform. A comparative Analysis. Second Edition”. Oxford. 2004.
- POLLIT, Christopher; LYNN, Laurence; FERLIE, Ewan. “The Oxford Handbook of Public Management”. Oxford. 2007.
- POLLIT, Christopher, et- “New Public Management in Europe”. En *Management Online Review*. 2007. <http://repub.eur.nl/pub/11553>

- POLLIT, Christopher. “What do we know about Public Management reform? Concepts, models, and some approximate guidelines. Conference. Lisborn. 2013.
- PRATS I CATALÁ, Joan. “Reinventar la burocracia. Construir la nueva gerencia pública. Biblioteca ideas, Instituto Internacional de Gobernabilidad. Barcelona. [www.iigov.org](http://www.iigov.org).
- OSBORN, David y GAEBLER, Ted. “La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público”. Paidós. Barcelona. 1992.
- RAMOS, Conrado; NARBONDO, Pedro. “La Reforma de la Administración Central en el Uruguay y el paradigma de la Nueva Gerencia Pública (1995-1999). Rev. Uruguay Ciencia Política – 11/1999. ICP. Montevideo.
- ROTULO, Daniel. “Reforma del Estado y la gestión pública en el Uruguay: antecedentes y evolución del caso del Ministerio de Relaciones Exteriores: 1973-2005”. ORT. 2011.
- WILLIAMSON, Oliver. “The Mechanisms of Governance”. Oxford University Press. New York. Oxford. 1996.