

**Las tentativas y proyectos de reforma
del sistema de gestión de los recursos
humanos en Uruguay: ¿nueva gestión
pública o neoweberianismo?**

Pedro Narbondo

Pedro Narbondo

Doctor en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid. Licenciado y Magíster en Sociología por la Université Paris X, Nanterre. Director (2008-2013) del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay. Docente e investigador del mismo Instituto de Ciencia Política desde 1994. Especialista en teoría del Estado y reformas estatales con diversas publicaciones en esos temas.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Instituto de Ciencia Política (ICP)
Facultad de Ciencias Sociales (FCS)
Universidad de la República (UdelaR)
Constituyente 1502, 6° Piso
11200 Montevideo - Uruguay
E-mail: pnarbondo@gmail.com

La combinación del Estado de derecho con el sistema de carrera ha sido condición y factor necesario del desarrollo y éxito, en su lógica de acción, del capitalismo liberal de mercado, aunque ambos sistemas tienen orígenes y trayectorias históricas propias.

Las tentativas y proyectos de reforma del sistema de gestión de los recursos humanos en Uruguay: ¿nueva gestión pública o neoweberianismo?

Introducción

El Frente Amplio (FA) llegó al Gobierno en la primera década del siglo XXI con un discurso anti neoliberal y con una propuesta programática que plantea que el Estado debe cumplir un rol proactivo en el fomento de un desarrollo económico sustentable con mayor valor agregado nacional, y en la construcción de un sistema de bienestar que no se limite a políticas sociales focalizadas sino que las articule con la expansión de derechos sociales universales.

En concordancia con esto, el discurso y el programa del FA también plantean una reforma y modernización de la Administración Central (AC) y de su sistema de recursos humanos, distinta y alternativa a las realizadas o intentadas en la década del 90.

Este trabajo se propone dos objetivos estrechamente vinculados. El primero es exponer y analizar teóricamente la importancia política de la relación entre el poder de conducción de la democracia y del Gobierno representativo con respecto al poder y los intereses del personal técnico del aparato estatal, y los conflictos y oposición de distintas matrices de funciones económicas y sociales públicas que han existido y existen en el siglo XX e inicios del siglo XXI.

El segundo objetivo es exponer y analizar, con base en ese marco teórico, el nuevo sistema de carrera aprobado por el parlamento en el segundo Gobierno del FA, para lo cual previamente se describe la situación del manejo y gestión de los recursos humanos de la AC en las últimas décadas del siglo XX y primeras del XXI y las tentativas de reforma de los gobiernos de distinto signo político que se sucedieron con la restauración democrática.

Teniendo en cuenta tales objetivos, en primer lugar se analiza la importancia política histórica del modelo de carrera Weberiano como sistema de incentivos y garantías que construye un sistema de actores estatales cuyos intereses se identifican con el Estado democrático de derecho (EDD) y luego, en algunos países desarrollados, con su transformación en Estado keynesiano o desarrollista y de bienestar.

Recibido: 21-03-2014. Aceptado: 27-09-2014.

En segundo lugar se exponen las características y significado político del paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP), que surge y se desarrolla a fines del siglo XX como alternativa al modelo burocrático weberiano de administración pública.

En tercer lugar se analizan las características y significado político de la alternativa a la NGP, de renovación y reforma neoweberiana articulada con el desarrollo de la gobernanza participativa o de redes.

Luego se caracteriza al sistema de recursos humanos de la AC del Uruguay como sistema mixto; en parte weberiano en la ley y algo en la realidad, y en parte discrecional político y corporativista.

Inmediatamente después, se describen las tentativas de reforma y cambio de esa situación llevadas a cabo por los gobiernos de los dos partidos tradicionales (Colorado y Blanco) en sus respectivos gobiernos desde el fin de la dictadura.

Enseguida, se analiza el proyecto de reforma del sistema de recursos humanos de la AC del primer Gobierno del FA que, si bien fue elaborado técnica y jurídicamente y aprobado por el parlamento, no fue implementado por ese Gobierno y se derogó durante el segundo Gobierno del FA.

Por último se expone el nuevo sistema de carrera elaborado por el segundo Gobierno del FA, aprobado por el parlamento al final de 2013, penúltimo año del actual período gubernamental.

La importancia política del sistema de carrera weberiano

El EDD se caracteriza por la conducción de la autoridad superior jerárquica del Gobierno electo por la ciudadanía sobre el aparato administrativo del ejecutivo, en el marco estricto de la subordinación de todas las decisiones y acciones, de gobernantes y funcionarios administrativos, a la Constitución y al derecho público, por el que solo se puede hacer lo que está expresamente obligado o permitido o como margen explícito de decisión discrecional delimitado legalmente.

La subordinación del aparato ejecutivo al Gobierno representativo electo conlleva el riesgo de manejo clientelar de los recursos y de los empleos estatales por parte de los representantes electos. Por ello, el sistema de carrera Weberiano ha sido, desde finales del siglo XIX, el principal modelo de articulación del personal gubernamental y administrativo del EDD. En él se combinan la subordinación a la autoridad gubernamental política representativa en la conducción del Estado con el manejo meritocrático legal y técnico de su aparato administrativo.

Los derechos y deberes del sistema de carrera dotan al personal administrativo de garantías respaldadas por la ley para ser seleccionado, promovido, despedido, con criterios meritocráticos, y para que pueda hacer público, ante las instancias competentes, aquellas órdenes de realizar acciones no legales o que no son técnicamente adecuadas en el marco del EDD.

La combinación del Estado de derecho con el sistema de carrera caracterizado por Max Weber, ha sido condición y factor necesario del desarrollo y éxito, en su lógica de acción, del capitalismo liberal de mercado, aunque ambos sistemas tienen orígenes y trayectorias históricas propias que confluyeron o no según países y regiones.

En el siglo XX, el EDD con sistema de carrera weberiana fue también funcional al desarrollo de Estados keynesianos o desarrollistas y/o de bienestar en distintos países y regiones del mundo, aunque con diferencias entre ellos. En Europa occidental y del norte a partir de los años treinta y, en especial, durante la posguerra, la articulación de democracia y burocracia de carrera (con subordinación de la segunda a la primera y con garantías para que esa subordinación suceda en el marco de la racionalidad legal y técnica del EDD) fue uno de los componentes determinantes del surgimiento, desarrollo y éxito del Estado Keynesiano de Bienestar (EKB). Con la concreción de la ciudadanía política universal (inicialmente masculina) y, con ello, la incorporación al voto de las grandes masas más pobres, surgieron gobiernos socialdemócratas en los países centrales, pero también demócrata cristianos o conservadores, que buscaban y necesitaban el apoyo de esas mayorías. Esos gobiernos emprendieron políticas de expansión de la intervención regulatoria estatal que limitaban la total libertad de mercado en varios ámbitos, creaban y garantizaban derechos a prestaciones sociales gratuitas o subvencionadas por el dinero público e intervenían en la economía por medio de la financiación, distribución de inversiones, subsidios y apoyos estatales a empresas privadas, así como con la creación y acción de empresas estatales estratégicas para la eficiencia sistémica de la economía nacional. El Estado en todas esas acciones, sin despreciar la eficiencia de cada empresa o agencia y la obtención de rentas empresariales, las subordinaba al objetivo principal que era maximizar la cobertura de derechos sociales y la eficiencia sistémica del conjunto de la economía nacional (Polanyi, 1989; Esping-Andersen, 1993; Muñoz del Bustillo, 2000).

Pero las burocracias weberianas no solo fueron instrumentos técnicamente calificados al servicio de la voluntad política de esos

El sistema burocrático weberiano fue formalmente dominante, al menos en varios países. Pero, ha sido distorsionado por la discrecionalidad política clientelar. Este fue uno de los factores que contribuyó al fracaso relativo de las tentativas de construcción de Estados desarrollistas y de bienestar en el siglo XX.

gobiernos representativos, sino también actores estatales que se fueron fortaleciendo en cantidad y poder con la expansión de los aparatos keynesianos, desarrollistas y/o de bienestar. A diferencia de la burocracia inicial del Estado liberal, tendencialmente identificada con las funciones estatales de regulación y orden social de libre mercado, las que se desarrollan en los aparatos estatales con funciones económicas y sociales desmercantilizadas tienden a identificar su ética y su interés con el EKB. En ese sentido, como lo señala Skocpol (1989), los funcionarios de carrera que se fueron constituyendo y desarrollando con el EKB no solo fueron instrumentos al servicio del Gobierno sino motores con iniciativa y capacidad técnica y legal pública, tanto de expansión de las nuevas funciones estatales económicas y sociales como también de que estas se cumplieran en el marco de la racionalidad legal y técnica del EDD.

En Europa occidental y del norte las garantías del sistema de carrera fueron un factor determinante para la expansión de derechos generales y de intervención racional legal y técnica en la economía, así como para evitar que las nuevas funciones distributivas y la asignación por el Estado de inversiones y recursos productivos adoptaran mecanismos clientelistas. La articulación entre conducción del Gobierno y burocracia weberiana también fue determinante del éxito de los Estados desarrollista en Japón, Corea y Taiwán, aunque sin -o con muy débiles- sistemas de bienestar público (Evans, 1996).

En América Latina, el sistema burocrático weberiano fue formalmente dominante, según ley o constitución, al menos en varios países. Pero, no obstante las diferencias entre y dentro de los países, ha sido fuertemente distorsionado por la discrecionalidad política clientelar. Sin duda, este fue uno de los factores que contribuyó al fracaso relativo de las tentativas de construcción y acción de Estados desarrollistas y de bienestar de derechos ciudadanos en América Latina en el siglo XX (Smith, 1997).

La alternativa contractualista de la Nueva Gestión Pública

El paradigma de la NGP (equivalente en castellano del acrónimo NPM del inglés) surge y se desarrolla en el último tercio del siglo XX como un modelo de administración pública alternativo al sistema burocrático weberiano (Hughes, 1994; Wright, 1997; Osborne y Gaebler, 1992; Hood, 1991; Richardson, 2001).

La característica más general de la NGP es que propone superar las deficiencias de la burocracia weberiana constatadas a lo largo

del siglo XX, introduciendo y fortaleciendo una lógica de gestión en el sector público lo más similar posible a la de la empresa privada.

Para ello un elemento central son las relaciones contractuales entre el Gobierno y los jefes máximos de las subunidades organizativas mayores o más complejas dentro de los ministerios, y de las empresas o agencias estatales externas y autónomas de los ministerios. Estos jefes no son designados políticamente ni por carrera, sino que su selección es meritocrática técnico-profesional con compromisos de resultados, libertad de gestión en relación con el Gobierno en función de los objetivos contratados, finalización del empleo al final del período contractual, y eventual renovación si su gestión es aprobada por instancias no políticas de evaluación técnico-meritocrática. Al mismo tiempo, y esto es fundamental en la lógica NGP, el jefe contratado dirige la empresa o agencia sin subordinación jerárquica en la gestión corriente con respecto al ministro, al Gobierno en su conjunto, o al personal de dirección designado políticamente en el aparato estatal.

Con esto, la NGP procura que la dirección de la gestión no esté subordinada o distorsionada por decisiones y estrategias político-partidarias electorales o de relación con grupos de presión. El jefe que designa, mueve, despide y manda al personal subalterno, y que decide la gestión de los recursos presupuestarios, las compras de insumos, los contratos con privados, etc., no es un político o alguien cuya estrategia y trayectoria de carrera sea política, pero tampoco es un funcionario de carrera cuyo destino laboral está asociado al Estado. El gerente contratado por el sistema contractual de la NGP debe su cargo a selección meritocrática por su capacidad, experiencia técnico-gerencial y a su trayectoria en el sector público o en la actividad empresarial en el sector privado. Estos méritos y experiencias tienen que ser demostrados por concurso, o mecanismos equivalentes, y su renovación y carrera dependen de su eficiencia técnico-gerencial para alcanzar los objetivos fijados en el contrato y evaluados por los mismos mecanismos. Por esta razón, su estrategia no es la de ganar votos o apoyos políticos, sino la de ser eficaz y eficiente en el logro de los objetivos empresariales de la unidad organizativa cuya gestión dirige con libertad de decisión en función de los objetivos contractuales (Pollitt y Bouckaert, 2011: 6). De esta manera, la NGP asume que se pueden eliminar los riesgos de clientelismo político en el manejo de los recursos materiales y humanos públicos y al mismo tiempo eliminar o disminuir drásticamente las rigideces del sistema de carrera, pasando a un sistema de recursos humanos similar al

del sector privado, con libertad del gerente para contratar, pagar y despedir al personal subalterno.

El Gobierno no renuncia ni pierde autoridad para decidir los contratos, sus objetivos, su presupuesto y las reglas del marco de acción, pero en el mismo contrato delega, garantiza y se obliga a sí mismo a respetar la libertad de gestión del jerarca contratado que decide en la gestión corriente durante el período y plazos contractuales. Esta es una premisa fundamental para que el jerarca contratado tenga libertad de gestión, condición necesaria para que pueda ser evaluado por el éxito o fracaso de sus opciones y acciones gerenciales (Hood, 1998; Richardson, 2001; Ranson y Stewart, 1994; Moe y Gilmour, 1995; Cook, 2004; Schick, 2004; Narbono, 2003).

Esta es la versión ideal típica que, si bien en la realidad no suele darse de manera pura, es la línea tendencial cuyo predominio en la práctica concreta da sentido y coherencia lógica y material y, por tanto, posibilidad de eficacia a las soluciones de tipo NGP para mejorar la Administración Pública.

¿Neutralidad técnica de las soluciones NGP o redistribución del poder político dentro del aparato estatal?

La introducción de las relaciones contractuales de tipo NGP en la administración pública no es una cuestión solo técnica, políticamente neutra, como suele ser presentada por sus impulsores (Pollitt y Bouckaert, 2011: 6). Es también y fundamentalmente política, porque implica cambios de poder al interior del aparato administrativo del Estado, sus actores y sus relaciones con el entorno y con los sistemas de objetivos y lógicas de acción de los distintos Estados.

En primer lugar, las relaciones contractuales en su versión NGP en el sector público debilitan el poder de la democracia sobre el aparato ejecutivo estatal, y fortalecen el poder de una tecnocracia contratada sin vínculos de elección, reelección y carrera con la ciudadanía y sin subordinación a la autoridad jerárquica del Gobierno en la gestión corriente de la administración pública. En términos de Peters y Pierre (2014: 608)¹, “en realidad, parte de la lógica política de la Nueva Gestión Pública (New Public Management) ha consistido en denigrar el rol de los líderes políticos y ensalzar la supuesta capacidad de los gerentes públicos para lograr un liderazgo más eficaz y un mejor control de las políticas públicas. Estas reformas incluían muchos mecanismos para que la producción y provisión de servicios públicos pasara a actores no gubernamentales y a agencias relativamente autónomas dentro del sector público. Estas reformas con la

descentralización dentro del propio sector público que promueven, han tendido a debilitar el poder del centro gubernamental y parecen minimizar el control de los políticos sobre las políticas” (ver también Peters y Pierre, 2011; Brugué, 2004; Schick, 2004).

En segundo lugar, en buena medida vinculado a lo anterior, la administración pública de tipo NGP es funcional al Estado neoliberal. El capitalismo neoliberal necesita de la democracia representativa para legitimar el orden social y el poder de los gobernantes y el Estado. Pero, al mismo tiempo, necesita que la democracia no tenga mucho poder sobre el aparato estatal para evitar la puesta en práctica de políticas orientadas a las expectativas y necesidades de las grandes masas que, por no ser las más beneficiadas por la lógica del libre mercado, intrínsecamente desigualitaria y concentradora de los beneficios, pueden votar partidos y programas con mayor extensión del gasto público para construir y desarrollar sistemas de bienestar y de políticas económicas desmercantilizadas mucho más amplias y alternativas a las del Estado neoliberal. Las burocracias weberianas dependientes de presupuestos y recursos que deciden los gobernantes electos tienden a ser funcionales a la lógica de maximizar el presupuesto justificándola, por lo menos en el discurso, en mejor y mayor producción de bienes públicos para la ciudadanía. Esto a su vez se refuerza con el interés de los gobernantes de ser generosos con sus electores (Tullock, 1976; Niskanen, 1980).

En la medida que se constituyen aparatos de bienestar y de intervención keynesiana o desarrollista racionales (Corea, Japón, Taiwán), el interés y la lógica de funcionamiento de los burócratas dependientes del presupuesto se vuelve un contrapoder interno al aparato estatal con respecto a los objetivos del Estado de reducir al mínimo posible este tipo de gasto e intervención pública.

Por eso, si bien la democracia articulada con una burocracia que actúa conforme a la ley es necesaria para el capitalismo, y por ende para el neoliberalismo, al tiempo que esa articulación se extiende a funciones estatales económicas y sociales desmercantilizadas, la democracia representativa se vuelve el talón de Aquiles del Estado neoliberal.

Esto no quiere decir que los candidatos y partidos con programas explícitamente neoliberales no puedan obtener mayorías electorales. La experiencia histórica demuestra que eso ha sucedido y sucede. Pero en democracia siempre existe el riesgo de que las mayorías ciudadanas -que son las que en un mercado libre tienden a tener

menor poder de compra y, por lo tanto, necesitan más los servicios públicos desmercantizados, económicos y sociales- sean sensibles a los discursos y elijan gobiernos que propongan expandir el gasto público económico y social y poner en práctica políticas desmercantilizadoras en el terreno económico y social para conservar y ampliar sus bases sociales y electorales (Polanyi, 1989; Esping-Andersen, 1993; Muñoz del Bustillo, 2000; Peng y Wong, 2010; Monedero, 2009; Thwaites Rey, 2010).

Ahora bien, para que el poder de la democracia sea efectivo no solo es necesario que el proceso democrático determine el acceso a los cargos de Gobierno, sino también que esto signifique la dirección del aparato administrativo. Como acabamos de ver, las relaciones contractuales de tipo NGP de manera ideal típica tienden a eliminar la autoridad jerárquica de los representantes electos (o del personal políticamente designado) sobre los jefes contratados para dirigir las subunidades organizativas mayores o más complejas de los ministerios o las empresas y agencias de la administración pública (Richardson, 2001). El Gobierno mantiene el poder de definir los objetivos públicos así como el de legislar, regular y movilizar recursos materiales con el respaldo del monopolio de la violencia legítima; pero el control y la dirección de la ejecución de las políticas públicas (o sea, la implementación de las acciones para alcanzar los objetivos) pasa a manos de los jefes contratados, independientes de la autoridad jerárquica del Gobierno, sin responsabilidad directa ante la ciudadanía sino solo ante sus usuarios y asociados en su ámbito de acción (Hood, 1998; Cook, 2004; Schick, 2004; Pollitt y Bouckaert, 2011; Narbono, 2003 y 2011a). Esta alta tecnocracia contratada no tiene vínculos con la ciudadanía, porque no depende en su selección y evaluación del proceso representativo, ni directa ni indirectamente (Pollitt y Bouckaert, 2011: 6).

Por otra parte, al ser contratada, no tiene estabilidad y permanencia en el empleo estatal (salvo en el período contractual) y, por lo tanto, necesita estrategias de carrera mixtas público-privado². Con esto nos referimos a incentivos muy potentes, en el marco de la ley, que impulsen a los gerentes públicos a ser especialmente sensibles a los intereses y lógicas del mercado y del capital privado, en tanto suelen ser los interlocutores más influyentes de su éxito o fracaso durante el período contractual y de su carrera futura gerencial en el sector público o privado.

La alternativa neoweberiana

La NGP, aunque hegemónica en el discurso y sistemas de reforma de la administración pública en las últimas décadas del siglo XX y primeras del siglo XXI, en la práctica concreta no ha sido ni es igualmente dominante en todos los países y regiones. En los países de Europa occidental continental y del norte, según Pollitt y Bouckaert (2011), las reformas administrativas del Estado no han seguido la línea de la NGP, sino una línea que estos autores denominan neoweberiana. En este sentido, afirman que “hay dos agrupamientos obvios, y luego otros casos ‘híbridos’ o ‘difíciles de clasificar’. El primero y mejor conocido es el de los promotores de la NGP -Australia, Nueva Zelanda, el Reino Unido, y, en el discurso aunque no siempre en los hechos, EE. UU.-, con [...] un rol importante de las formas de hacer y las técnicas del sector privado en el proceso de reestructuración del sector público. El segundo agrupamiento es el de los modernizadores continentales europeos -Bélgica, Finlandia, Francia, los Países Bajos, Italia y Suecia (y Alemania, si se va más allá del nivel federal)-. Estos continúan poniendo gran énfasis en el Estado como la fuerza integradora irremplazable en la sociedad, con una personalidad legal y un sistema de valores operativo que no puede reducirse al discurso del sector privado sobre la eficiencia, competitividad y satisfacción del consumidor. Continúan, por lo tanto, en una forma moderna, sus tradiciones de los siglos XIX y XX de estatalismo fuerte y un alto estatus para los altos funcionarios públicos. El grupo NPM es bien conocido en la literatura anglófona [...]. El segundo grupo lo es mucho menos, y son a veces descriptos simplemente como lentos, que han tardado en subir a bordo del tren del NPM. Nuestra interpretación, sin embargo, es mucho más positiva. Creemos que lo que vemos en los Estados europeos continentales es un modelo distintivo de reforma, uno que hemos decidido llamar Estado Neo Weberiano (ENW)” (Pollitt y Bouckaert, 2004: 98-99; y 2011: 118).

Sintéticamente, los modelos neoweberianos son weberianos porque conservan los principios centrales de subordinación estricta de los funcionarios administrativos a la autoridad jerárquica del Gobierno, combinados con protecciones legales específicas del sector público destinadas a garantizar la meritocracia en la selección, ingreso y promoción, así como a incentivar al personal de carrera meritocrática para que actúe con obediencia al Gobierno, pero en estricta conformidad con la racionalidad legal y técnica del EDD (Pollitt y Bouckaert, 2011: 118).

Los modelos neoweberianos son “neo” porque fortalecen la orientación de la administración pública en función de resultados y logros sustantivos, con una mayor sensibilidad por diagnosticar y resolver problemas de la gente concreta y del funcionamiento material de sus áreas de acción.

Al mismo tiempo, los modelos neoweberianos son “neo” porque fortalecen la orientación de la administración pública en función de resultados y logros sustantivos, con una mayor sensibilidad por diagnosticar y resolver problemas de la gente concreta y del funcionamiento material de sus áreas de acción. En este sentido, sin abandonar la lógica de cumplimiento de la legalidad pública, se introducen en la carrera incentivos positivos y negativos para que los funcionarios actúen en función de resultados no solo legales sino económicos, culturales, sociales, específicos de su tarea y responsabilidad. Esto implica una actitud por parte de los funcionarios de mayor disposición al diálogo con sus interlocutores y mayor flexibilidad, en el marco del derecho público, para encontrar y poner en práctica cooperativamente respuestas y acuerdos en los objetivos y formas de acción (*ibídem*: 118-119).

Esta actitud administrativa, en general, es funcional al capitalismo coordinado de Europa occidental y del norte. En este tipo de capitalismo el mercado no es tan dominante en la asignación de los recursos y en la dirección de los emprendimientos. Lo que predomina como mecanismo de asignación de recursos y de definición de las estrategias de los actores económicos es una combinación de cooperación y competencia. La primera implica instancias de intercambio comunicativo donde se construyen acuerdos entre empresas, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil y Estado en sus distintos niveles, en torno a emprendimientos compartidos, formación común de personal, sinergias de innovación tecnológica, etc. Al mismo tiempo se delimitan, de común acuerdo, los márgenes de libre competencia en el respeto de los acuerdos y proyectos comunes. El Estado, en sus distintos niveles, interviene activamente, pero no como conductor único o principal sino como un facilitador e incitador de la cooperación de los actores del mercado, la sociedad civil y del propio Estado, creando, garantizando y fortaleciendo los marcos institucionales que estimulan la negociación y contribuyendo con incentivos, muchas veces monetarios o materiales, y financiación de inversiones privadas, públicas o mixtas.

En ese sentido, en el tipo de capitalismo denominado coordinado la gobernanza participativa de redes es central, en relación de complementariedad con la gobernanza de mercado pautada y acordada en las instancias participativas. Además, no reemplaza totalmente -como instancia de coordinación política de la articulación público-mercado-

a la democracia representativa, ya que funciona en el marco de la racionalidad legal y técnica del EDD.

En este tipo de gobernanza, que implica articulación negociada y coordinada de múltiples niveles y actores, se requieren funcionarios administrativos con actitud de escucha, sensibilidad y diálogo y que prioricen, respetando la legalidad pública, los resultados de sus acciones sobre la gente, la economía, la sociedad, el medio ambiente, etc. Pero también, para que los órganos de decisión de la gobernanza participativa de redes tengan poder efectivo para elaborar e implementar sus decisiones, el aparato administrativo público, es decir, sus funcionarios, tiene que estar subordinado a la conducción de sus órganos de negociación y concertación. Sin embargo, como ello genera el riesgo de manejo clientelar o patrimonialista de los recursos públicos, se requiere mantener los componentes clásicamente weberianos de manejo del sistema de recursos humanos de la administración pública, principalmente la subordinación a la autoridad de los órganos participativos-representativos combinado con garantías y obligaciones específicas del derecho público para los funcionarios, de manera que al obedecer a la política participativa lo hagan en el marco de la racionalidad legal y técnica del EDD (Pollitt y Bouckaert, 2011: 118).

Por otra parte, el Estado central mantiene una función fundamental que es la de velar, garantizar y promover, a veces mediante intervenciones directas, la coherencia y equidad en la articulación de los ámbitos e intereses parciales con el conjunto de la sociedad, la economía y el interés general (no natural sino construido política, social, cultural y económicamente) de todos los habitantes del territorio nacional. Para ello necesita un aparato administrativo con capacidad de acción nacional que sepa respetar y dialogar con las autonomías descentralizadas, pero que tenga también capacidad de monitorear y controlar la articulación de las partes con el conjunto obedeciendo las directivas, en el marco de la racionalidad legal y técnica del EDD, y con garantías específicas del sector público, para permitir e incentivar esta lógica de acción estatal.

NGP y neweberianismo, articulado con gobernanza participativa, no cubren ni dan cuenta de la realidad de todos los países del mundo capitalista liberal (o neoliberal) ni de los distintos tipos de capitalismo. Pero esos paradigmas son los principales en el mundo actual, y, como trataremos de demostrar a continuación en el caso de Uruguay, los proyectos de reforma del sistema de recursos humanos de la Administración Central de los gobiernos del FA se enmarcan en el último.

El sistema de gestión de los recursos humanos en Uruguay es un sistema mixto; formalmente de carrera, pero, en los hechos, en parte de carrera y en parte discrecional.

La situación de los recursos humanos de la Administración Central del Uruguay al final del siglo XX e inicio del XXI

El sistema de gestión de los recursos humanos en Uruguay es un sistema mixto; formalmente de carrera, pero, en los hechos, en parte de carrera y en parte discrecional. Esta inconsistencia genera incentivos contradictorios con respecto al cumplimiento de los principios del EDD. Por un lado, provoca reales incentivos al cumplimiento del principio de subordinación al derecho de la acción pública no solo en los funcionarios de carrera. En efecto, incluso los ingresos al empleo estatal o los ascensos por vías diferentes a los procedimientos de carrera y las retribuciones u otros beneficios que se obtienen por negociaciones individuales o corporativas parciales (por inciso, unidad ejecutora, división, etc.) suelen transformarse, también por negociación corporativa, en derechos adquiridos asimilados a la carrera o que siguen la lógica de los derechos de los funcionarios de carrera. Con esto, incluso los empleados o funcionarios cuya trayectoria y situación laboral no se corresponde con los procedimientos del sistema de carrera se identifican con la lógica de la legalidad de la acción pública, aspirando a transformar las situaciones irregulares y discrecionales en derechos adquiridos.

De esta manera, en Uruguay tanto los funcionarios de carrera como los que no lo son tienden a evitar las transgresiones a la legalidad o, para ser más exactos, tienden a evitar extremos de corrupción graves y notorios. Además de la estabilidad y lealtad a la democracia y al Estado de Derecho del sistema de partidos y de la ciudadanía, esta característica legalista de los funcionarios uruguayos que limita y reduce (no elimina) los márgenes de corrupción es uno de los factores de la calidad institucional del país.

Pero, aunque bien posicionado en esta materia en relación con la región, Uruguay no escapa a la existencia de prácticas importantes de manejo discrecional de los recursos humanos. Esto fomenta y ampara la ineficiencia e ineficacia y genera que la identificación con la legalidad no sea totalmente consistente. La alternancia de gobiernos de distintos partidos, pero también del mismo partido, producen llegadas de nuevo personal político a la dirección del ejecutivo estatal (en Uruguay, según la Constitución y la ley, el Presidente, los ministros y los cargos de particular confianza que dirigen las unidades ejecutoras y algunos otros puestos establecidos por la ley). Junto con ellos desembarcan en la AC del Uruguay un grupo más o menos grande de seguidores políticos que son colocados discrecionalmente

en puestos del aparato administrativo que, según la ley, corresponde a personal de carrera. A esto hay que agregar promociones o distribuciones discrecionales decididas por los jefes políticos. En materia de retribuciones, la discrecionalidad de los jefes políticos y administrativos se traduce en una gran heterogeneidad de funcionarios con los mismos cargos, y entre unidades organizativas (Dorola, 2008; Amarante, Narbono y Ceni, 2008).

Las reformas del sistema de recursos humanos de la Administración Central en los gobiernos de los partidos tradicionales a partir de los 90

Desde la década del 90 existe consenso generalizado en cuanto a la necesidad de superar el caos generador de ineficiencia en la gestión de los recursos humanos de la AC. Pero no existe el mismo acuerdo en materia de soluciones. Para algunos sectores sociales y políticos, la solución pasa por restablecer el efectivo cumplimiento del sistema de carrera que la Constitución impone. Para otros, en cambio, la solución consiste en eliminar el sistema de carrera reemplazándolo por un sistema contractual del tipo propuesto por la NGP similar al del empleo privado (salvo en la necesidad de concurso público y abierto para acceder a los puestos). Los gobiernos de los partidos tradicionales, desde el inicio de la década del 90, apuntaron por la vía de los hechos en la segunda dirección argumentando que el sistema de carrera se ha vuelto obsoleto por rígido.

El Gobierno de Lacalle prohibió el ingreso de nuevos funcionarios de carrera y esta prohibición fue extendida por los sucesivos gobiernos colorados hasta el año 2015. Por otra parte, en la Rendición de Cuentas del año 2002 se votó un pequeño conjunto de artículos que establecía que, a partir de ese momento, el único mecanismo de ingreso y vínculo con el Estado pasaba a ser el de contratos anuales con posibilidades de renovación año a año de forma indefinida, pero que podían ser no renovados por decisión unilateral y sin justificación. De esta manera, por la vía de los hechos, en un proceso gradual hasta 2015, se suponía que se iría produciendo la desaparición del sistema de carrera y su reemplazo total por un sistema contractual sumamente flexible (Narbono, Fuentes y Rumeau, 2010), que daría lugar a un aparato administrativo con dirección superior meritocrática contratada.

Esta línea contractualista fue inspirada difusamente por la NGP, pero no fue muy consistente en teoría ni en la práctica con ella (OPP-CEPRE, 1998: 9-11), ya que los cargos de dirección máxima de las

La experiencia de reforma contractualista seguida en Uruguay desde los años 90 no se inscribe con consistencia en la lógica de la NGP, aunque por momentos haya utilizado su terminología y sus argumentos básicos.

unidades ejecutoras de la AC siguieron siendo de designación política (particular confianza). Los que pasan a ser contratados son los funcionarios en cargos superiores de la carrera administrativa existente en la AC uruguaya. En los hechos, este tipo de contrato de personal de alto rango fue muy limitado y tuvo poco impacto. Pero en paralelo durante los períodos de Gobierno de los partidos tradicionales después de la dictadura se expandió la práctica de contratación de todo tipo de personal, incluyendo muchos en las tareas y funciones del personal de selección y carrera meritocráticos. Esto se tradujo en un aumento considerable del desorden y la inconsistencia del sistema de recursos humanos de la AC y reforzó los márgenes de discrecionalidad clientelar política o corporativa por la multiplicación de vínculos laborales diferentes con el aparato administrativo central.

En ese sentido, la experiencia de reforma contractualista seguida en Uruguay desde los años 90 no se inscribe con consistencia en la lógica de la NGP, aunque por momentos haya utilizado su terminología y sus argumentos básicos (OPP-CEPRE, 1998: 9-11).

El primer Gobierno del FA y la reforma de la Administración Central

Las propuestas programáticas del FA en materia de reforma de la AC constituyen un quiebre con respecto a las prácticas tradicionales clientelares, pero también con respecto a la orientación de los gobiernos anteriores que, por la vía de los hechos, iban reemplazando la carrera por relaciones contractuales. El programa del FA en 2004 y, de nuevo, en 2009 planteaba la erradicación de las prácticas discrecionales políticas y corporativas particularistas en el manejo de los recursos humanos, profesionalizando la función pública mediante la construcción y puesta en práctica de un sistema renovado de carrera.

Una de las primeras medidas tomadas en ese sentido por el primer Gobierno del FA fue el levantamiento de la prohibición de ingreso a la carrera presupuestada en la AC. En la misma línea se crearon mecanismos de regularización del personal que tenía diversos vínculos contractuales de tipo transitorio con el Estado, pero que estaba cumpliendo tareas permanentes desde hacía mucho tiempo. En paralelo, el Gobierno encomendó a la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC) la elaboración de un nuevo sistema de carrera que fue denominado Sistema Integrado Retributivo y Ocupacional (SIRO).

El anterior sistema de carrera tenía 16 grados o niveles de jerarquía y/o calificación y experiencia. A cada escalafón se ingresaba por el grado más bajo y se ascendía mediante concursos. El jerarca por

Dentro de las innovaciones que incorpora el SIRO destacan la creación del subescalafón de conducción superior y la creación del sistema de llamados a concursos abiertos cuando los concursos cerrados se declaran desiertos.

debajo del Ministro de todas las líneas de autoridad jerárquica, definido por ley, era de designación política de confianza del Gobierno.

De manera muy sintética, esta era la lógica del sistema de recursos humanos de la AC en Uruguay según la Constitución y la ley aunque, como ya se apreció, fuertemente distorsionado en la práctica. El nuevo proyecto de sistema de carrera (SIRO) elaborado por la ONSC retoma esos principios y lógicas de acción de tipo burocrático weberiano.

Por otra parte, el SIRO introduce innovaciones importantes que, sin entrar en contradicción con los componentes weberianos clásicos, intentan superar algunas de las deficiencias o limitaciones manifestadas en la experiencia mundial y nacional. Atendiendo a sus grandes rasgos, podía ser calificado como un proyecto neoweberiano, porque mantenía los principios y reglas fundamentales del sistema de carrera y al mismo tiempo introducía innovaciones que reforzaban la orientación por resultados y la movilidad horizontal y vertical dentro del sistema de carrera sin debilitar la lógica fundamental de esta: la subordinación de todas las instancias administrativas a través de las correspondientes cadenas de mando a la autoridad jerárquica del Gobierno representativo en el marco de la racionalidad legal y técnica del EDD, con garantías en el sistema de carrera para que los funcionarios sean seleccionados y designados y tengan incentivos para actuar conforme a esos criterios o principios (Narbondo, Fuentes y Rumeau, 2010; Pollitt y Bouckaert, 2011).

Dentro de las innovaciones que incorpora el SIRO destacan dos que están directamente vinculadas al fortalecimiento de la orientación al rendimiento y a la eficiencia: la creación del subescalafón de conducción superior y la creación del sistema de llamados a concursos abiertos cuando los concursos cerrados se declaran desiertos.

En el Art. 30 de la norma, mediante la que se establecen los escalafones del SIRO (Ley 18.172), se crea y define un Escalafón de Conducción (Dorola, 2008) compuesto por tres subescalafones correspondientes a los tres niveles de dirección de carrera de las subunidades organizativas de la AC en el nuevo organigrama, a saber: subescalafón superior (nivel Área), subescalafón medio (nivel División), y subescalafón jefatura (nivel Departamento).

El subescalafón de conducción superior del SIRO consta de cuatro grados que se agregan por encima del grado 16, el más alto en el anterior sistema. El primer nuevo grado, el 17, es el único cargo del subescalafón de conducción superior al que se concursa desde cualquiera de los otros escalafones, siguiendo el nuevo procedimiento de las tres convocatorias. Los grados restantes del subescalafón de conducción

superior (18, 19 y 20) no corresponden a cargos, sino a funciones para las que solo se puede concursar desde el cargo de grado 17.

En las funciones se exige dedicación exclusiva y se firma un compromiso de gestión con el funcionario al que se vincula una parte menor de la remuneración. En caso de evaluación insatisfactoria, el funcionario pierde la función y sus retribuciones por las tareas de dirección que cumplía, y retorna al cargo de grado 17, que ganó al momento de entrar al subescalafón de conducción superior. En ese cargo y grado asume tareas complejas pero no de dirección. Si su desempeño en las nuevas tareas es satisfactorio puede volver a concursar para otras funciones de grados 18, 19 y 20.

La normativa del SIRO también establece un mecanismo innovador respecto a los llamados de ascenso, que busca dotar a la gestión pública de mayor agilidad. Cada llamado tiene tres convocatorias que se realizan en forma simultánea: la 1ª dentro de cada inciso, la 2ª en toda la AC y la 3ª abierta. Si en la primera no se encuentran las calificaciones requeridas, se pasa a la segunda, y si tampoco en ésta se encuentra el candidato indicado, se pasa a la tercera. El recurso de contratar personal externo se hace efectivo únicamente después de agotar la búsqueda dentro del personal público.

El proyecto SIRO, pese a que tuvo sanción legislativa en la ley de presupuesto y en sucesivas Rendiciones de Cuentas, no fue puesto en práctica no por decisión explícita del Gobierno y de los órganos encargados de la reforma de la AC sino por inacción. Solo se implementaron algunos cargos de forma no muy coherente con el sistema, ya que eran más bien de asesores y no tenían dirección sobre personal subalterno. Estos se crearon en varios ministerios, pero quedaron aislados sin tareas claras, como nuevos eslabones de la cadena de heterogeneidades en los vínculos laborales de la AC (Narbondo, Fuentes y Rumeau, 2010).

La reforma del sistema de recursos humanos de la Administración Central en el segundo Gobierno del FA

El segundo Gobierno del FA continuó con el objetivo del primero de profesionalizar la Administración Pública. Pero abandonó el proyecto SIRO derogándolo en el nuevo Parlamento, en el que contaba, al igual que el primer Gobierno, con mayoría absoluta.

En función de darse tiempo para redefinir un nuevo sistema de recursos humanos reestableció la prohibición de nuevos ingresos de funcionarios al sistema de carrera hasta marzo de 2011. A partir de

esa fecha se reabrió el ingreso a la carrera según la Ley de Presupuesto de 2010, volviendo al principio de que se accede en el grado de ingreso más bajo de cada escalafón. Al mismo tiempo, esa ley ordenó las figuras de vínculos contractuales con el Estado, eliminando la multiplicidad existente y reduciendo a un número acotado y con debidas justificaciones las figuras que establecen vínculos laborales transitorios con el Estado, cuando los permanentes de carrera no se justifican porque la tarea no es permanente.

Se mantuvo y se reafirmó el objetivo del Gobierno de elaborar e implementar un nuevo sistema de recursos humanos de la AC. La tarea de su elaboración correspondió de nuevo a la ONSC que, a mediados de 2011, presentó al gabinete, al Parlamento y al sindicato de los funcionarios públicos un nuevo proyecto que tiene diferencias con respecto al SIRO, pero comparte (como marco general) las características neoweberianas. El nuevo sistema de carrera se incorporó en un nuevo proyecto de Estatuto del Funcionario Público que reemplazó al que databa de 1943.

La discusión con los sindicatos no fue sencilla y hubo (y sigue habiendo) puntos de desencuentro. A finales del año 2012, el Gobierno -sin haber logrado acuerdo con el sindicato- presentó su proyecto de estatuto al Parlamento para su discusión y aprobación legal, ingresándolo por la Cámara de Diputados. El proyecto, tal como fue ingresado, además de no contar con el apoyo del sindicato de funcionarios públicos, fue duramente cuestionado por juristas constitucionalistas destacados, y por la oposición parlamentaria del Partido Blanco y Colorado. Incluso sectores importantes del propio oficialismo tenían desacuerdos sobre algunos puntos nodales.

Un punto relevante en el que confluían los desacuerdos era la definición de funcionario público. En el proyecto oficialista original, explícitamente se limitaba esta categoría a los funcionarios presupuestados y se excluía a los contratados. Esto, además de generar la oposición de sindicato, de los partidos de oposición y de parte del oficialismo, fue reprobado por destacados juristas por inconstitucional.

La bancada de diputados oficialista redactó algunas modificaciones al proyecto inicial que, aunque en general mantuvieron el proyecto original y el articulado enviado por el Poder Ejecutivo, procuraron ofrecer respuesta a los mayores cuestionamientos de sindicato y oposición. Se cambió la definición de funcionario público incluyendo al personal contratado. Esto solucionó un elemento mayor de desacuerdo y evitó el cuestionamiento de inconstitucionalidad. Además, se modificaron

El nuevo sistema de carrera es de tipo newe-beriano. Combina innovaciones que incentivan una mayor orientación a resultados, eficiencia y servicio a los ciudadanos, con el mantenimiento de los principios centrales de la burocracia weberiana.

diversos artículos con la finalidad de dotar de mayor consistencia y coherencia al nuevo sistema. El Gobierno aceptó estos cambios; también lo hicieron el sindicato y la oposición, aunque mantuvieron discrepancias con el nuevo proyecto en muchos aspectos.

El nuevo sistema de carrera, fue aprobado por el Parlamento, en agosto de 2013, únicamente con los votos de la bancada oficialista.

El nuevo sistema de carrera del segundo Gobierno del FA

El nuevo sistema de carrera, al igual que el abandonado SIRO, es de tipo neweberiano. Combina innovaciones que incentivan una mayor orientación a resultados, eficiencia y servicio a los ciudadanos, con el mantenimiento de los principios centrales de la burocracia weberiana, como la subordinación de los funcionarios de selección y promoción técnico-meritocrática a la autoridad jerárquica del Gobierno representativo y al personal de dirección designado por este por confianza política, y las garantías específicas para que esa subordinación suceda en el marco de la racionalidad legal y técnica del EDD (Pollitt y Bouckaert, 2004; Narbono, 2011a y 2011b; Fuentes, Güemes e Isaza, 2009).

La dirección superior de las subunidades organizativas mayores de los ministerios, o agencias y empresas estatales externas a estas, sigue siendo personal de confianza designado con discrecionalidad política por el Ministro, y está subordinado a la autoridad jerárquica del Ministro o de quien corresponda del Gobierno.

Por debajo de los directores políticos, el personal administrativo ingresa a la función pública en el nivel más bajo de los escalafones del sistema de carrera y divididos por tipo de tareas o calificaciones. Se ingresa por concurso (o sorteo, cuando no se requieren especiales calificaciones) y luego se asciende también por concurso. Se los denomina operativos para distinguirlos de las funciones de dirección. En ellos se encuadran todos los perfiles técnicos requeridos por la Administración, desde el personal obrero y de servicios (con y sin calificación) hasta las profesiones que requieren título universitario, pasando por el personal administrativo. Los escalafones operativos son tres: servicios auxiliares y oficios, administrativo y técnico profesional. El primero se subdivide en dos subtrayectos (servicios auxiliares y oficios); el tercero en tres (calificados en tecnicatura terciaria, técnico universitario y profesional universitario); el segundo tiene solo un trayecto (administrativo). Cada escalafón cuenta con seis niveles. Se entra a la función pública por el nivel más bajo y solo se puede concursar a los niveles superiores

Los tres niveles de dirección por debajo de los cargos de particular confianza de designación política que existen en la AC del Uruguay corresponden a funciones concursables.

desde los niveles inferiores, sea del mismo escalafón, sea de otros escalafones.

Los funcionarios concursan por cargos definidos según la división técnica del trabajo de la AC, para los cuales se requieren y exigen calificaciones y experiencias específicas. Cada cargo, según el tipo de tarea, se ubica en alguno de los escalafones operativos y según su mayor o menor complejidad en alguno de los seis niveles de cada escalafón. Cada cargo tiene varias ocupaciones o tareas que puede realizar su titular.

Para concursar a los cargos superiores es necesario ser titular en ejercicio de un cargo inferior en el escalafón operativo, y tener como mínimos tres años de antigüedad en ejercicio efectivo de sus correspondientes tareas. Pero el candidato a concursar por el cargo puede ser de otro escalafón si el aspirante reúne los requisitos de títulos, calificaciones, etc., correspondientes al cargo vacante. Esto innova respecto al actual sistema de carrera, en el cual no se puede concursar desde un escalafón a otro, salvo para ingresar el grado más bajo de ingreso.

Otra innovación es que el nuevo sistema de carrera establece, formal y explícitamente, que cada cargo tiene un conjunto diferenciado de tareas de equivalente nivel de complejidad y exigencia de calificación y responsabilidad. Esto permite mayor movilidad horizontal de los funcionarios que pueden, manteniendo el mismo cargo y grado, cumplir distintas tareas en distintos puestos según las necesidades de la Administración.

Finalmente, quizás la más importante de las innovaciones: los tres niveles de dirección por debajo de los cargos de particular confianza de designación política que existen en la AC del Uruguay corresponden a funciones concursables. En el SIRO eran solo la de la alta dirección administrativa.

En el nuevo sistema todas las direcciones de las subunidades de dirección alta, media y jefatura son funciones. No hay cargo de conducción base. Si en las instancias de evaluación del cumplimiento de las funciones de dirección el resultado fuera insatisfactorio se pierde la función y se vuelve al nivel del cargo del escalafón operativo original, aunque no necesariamente al mismo cargo del que se parte ni a las mismas tareas.

También el nuevo sistema tiene un procedimiento de concursos con llamados simultáneos, con evaluación y fallo en orden sucesivo, para distintas trayectorias de los funcionarios en los escalafones operativos de la AC o de fuera de ellos si es necesario. Son cuatro

La prioridad dada a los funcionarios de carrera refuerza los incentivos al compromiso de largo plazo del personal con la función pública. A su vez, la ampliación de la posibilidad de concursar desde otros ministerios refuerza el compromiso del personal con el conjunto de la función pública.

llamados simultáneos agrupados en cuatro tipos de sobre con los mismos niveles de exigencias y plazo de cierre, pero dirigidos a posibles candidatos de distinta procedencia en cuanto a su vínculo previo con el ministerio o la Administración Pública. La primera instancia de evaluación y fallo es reservada al personal del respectivo ministerio de nivel 3 para arriba y cierta antigüedad de cumplimiento efectivo de las tareas del cargo. La segunda instancia se utiliza en caso de que la primera haya quedado desierta, y está abierta al personal del ministerio inferior a nivel 3 que tenga los títulos requeridos. En caso de quedar desierta también esta instancia, se abre el concurso a todo el personal de la AC con los títulos y exigencias correspondientes. La cuarta instancia, si la tercera queda vacante, es un llamado abierto a toda la población que tenga los títulos y requisitos exigidos.

Estas cuatro instancias de los concursos para las funciones de dirección abren más posibilidades a los funcionarios de carrera. Así, el segundo sobre habilita al personal más joven por debajo del nivel tres, pero con las calificaciones requeridas para concursar por funciones de dirección si el personal con nivel 3 o más no tiene esas calificaciones. A su vez, el tercer sobre combina la valoración de la trayectoria y experiencia en un ministerio, ya que los dos primeros sobres corresponden al personal de éste, con la posibilidad de hacer carrera en el conjunto de la AC, cuando sus calificaciones son adecuadas y requeridas en un inciso distinto al suyo. El llamado externo procede cuando no existe el personal requerido en la Administración Pública.

Esta prioridad dada a los funcionarios de carrera refuerza los incentivos específicos al compromiso de largo plazo del personal con la función pública. A su vez, la ampliación de la posibilidad de concursar desde otros ministerios refuerza el compromiso del personal con el conjunto de la función pública.

Al mismo tiempo, manteniendo los incentivos específicos de los sistemas de carrera, se busca superar el problema de la falta de incentivos en estos sistemas al rendimiento, innovación y dinamismo en el personal administrativo de más alta jerarquía. El principal incentivo de la carrera clásica es llegar a los cargos más altos con mayores retribuciones, prestigio y poder. Por consiguiente, cuando se llega al tope, se debilitan los incentivos al rendimiento. En el nuevo sistema de carrera propuesto por la ONSC las funciones de dirección no se ganan de una vez para siempre. Quien gana el concurso para una función de dirección, al asumirla firma un compromiso de gestión definido por la Administración. Por el cumplimiento de

ese compromiso será evaluado al cabo de un cierto tiempo (todavía no definido en el proyecto). Si la evaluación fuera satisfactoria se lo mantiene en la función de dirección con redefinición y firma de un nuevo compromiso de gestión por el cual será evaluado, y así sucesivamente. En caso de que la evaluación resulte insatisfactoria, el funcionario pierde la función pero no la condición de funcionario público y sus posibilidades de carrera, sino que vuelve a su cargo de origen. Aunque, como ya vimos, no necesariamente al mismo en el mismo lugar y con las mismas tareas de antes de ganar la función de dirección, sino donde sea útil para la Administración Pública. En todos los casos, aun habiendo sido evaluado satisfactoriamente el titular de una función de dirección, tiene que reconcurrar, en competencia con otros funcionarios, si quiere permanecer en ella; o puede concursar por otra función de dirección de igual o superior nivel jerárquico. Si no realiza ninguna de estas opciones, vuelve al escalafón operativo al cabo de seis años. Es importante subrayar que un aspecto clave del nuevo sistema de carrera proyectado por la ONSC (también en el proyecto SIRO anterior) es que la introducción de evaluación por resultados no implica relaciones contractuales como plantea la NGP (Cunill Grau, 1999; Brugué, 2004, Narbondo, 2011a y 2011b). Los compromisos de gestión que definen los objetivos que serán evaluados no son contratos. El Gobierno conserva todas las potestades de autoridad jerárquica no solo en la fijación de los objetivos, sino también en materia de gestión corriente. Las sub unidades organizativas de los Ministerios y del sector público estatal de producción y distribución de bienes y servicios, y sus directivos, tienen autonomía técnica -que puede ser mayor o menor según el tipo de actividad- pero en todo momento están subordinados a la autoridad jerárquica del Gobierno representativo, en el marco de la racionalidad legal y técnica, por medio de personal de dirección de designación política, conforme a la ley, y cuyas órdenes como todas las de un EDD tienen que ser conformes a la racionalidad técnica. Si no es así, el sistema de carrera otorga garantías al personal de carrera para hacer público el desvío ante las instancias competentes.

De esta manera, el nuevo sistema de carrera innova para superar el problema de la falta de incentivos al rendimiento en los niveles más altos de la carrera. El personal de dirección administrativa tiene fuertes incentivos para utilizar sus capacidades y su autoridad sobre el personal subordinado para lograr eficaz y eficientemente los resultados establecidos en el compromiso de gestión, ya que de

ello depende su permanencia en las funciones de dirección con sus correspondientes niveles retributivos (y de poder y prestigio). Pero no por ello se eliminan o debilitan los principios de carrera. Solo se puede concursar a las funciones de dirección desde los cargos de carrera con determinada antigüedad en el cargo y desde el nivel medio del trayecto de ascensos. Por otra parte, el que pierde la función por evaluación insatisfactoria en un período de su desempeño laboral no es despedido del sistema de carrera, pero tampoco mantiene un cargo de conducción.

Esta breve descripción permite apreciar que el nuevo sistema de carrera introduce innovaciones con respecto a los sistemas clásicos weberianos, pero manteniendo sus principios y garantías específicos. Los incentivos al rendimiento y a la orientación por resultados y por las necesidades de los usuarios o destinatarios de las tareas de los funcionarios de carrera se combinan con los incentivos al compromiso a largo plazo con el conjunto de la función pública con cumplimiento efectivo de los principios del EDD: subordinación del personal y aparato administrativo a la autoridad legal y jerárquica del Gobierno representativo del conjunto de la ciudadanía en el marco de la racionalidad legal y técnica específica del sector público.

Conclusión

La reforma de la AC del Estado y, más específicamente de su sistema de gestión de los recursos humanos, no es una reforma políticamente neutra ni de importancia política menor. Determina la articulación del poder del personal electo por la ciudadanía en el Gobierno y el personal seleccionado y designado por criterios técnicos.

Sin capacidad técnica en el aparato estatal, el Gobierno y la voluntad política, construida y reconstruida en el proceso democrático electoral y gubernamental es impotente. Pero sin subordinación del personal con capacidad técnica al personal electo por la ciudadanía, la democracia también resulta impotente. No deciden ni dirigen las políticas públicas los representantes electos sino una tecnocracia que no es electa ni sancionable por la ciudadanía.

Ahora bien, si el poder del personal electo en el Gobierno derivara hacia el clientelismo y el patrimonialismo, el poder de la democracia dejaría de estar al servicio de la ciudadanía para quedar al servicio de los intereses políticos particularistas de esos gobernantes y, a su vez, al servicio de los funcionarios administrativos que aprovechando la discrecionalidad de sus jerarcas negociarían individual o corporativamente beneficios particularistas.

Esta reforma es políticamente importante porque afirma el poder de la democracia sobre la tecnocracia, pero en el marco de garantías para que la conducción democrática suceda de conformidad con los principios del EDD y al mismo tiempo porque introduce innovaciones para incentivar y premiar la eficacia y eficiencia en la producción de resultados.

Asimismo, es políticamente importante en relación con el tipo de Estado en materia de funciones económicas y sociales. Para construir un Estado de bienestar universalista y activo conductor de un desarrollo con mayor valor agregado nacional resultan necesarios la voluntad y conducción política de un Gobierno que represente las expectativas y demandas de las grandes masas ciudadanas y que cuente con un aparato administrativo estatal con personal técnicamente calificado y con garantías para evitar que esa articulación derive o degenere en clientelismos políticos y, su contracara inevitable, los arreglos corporativistas, o individuales, interestatales.

El sistema de carrera weberiano fue diseñado y resultó exitoso para combinar los principios del aparato estatal del EDD liberal. Pero también fue funcional a su transformación en Estados keynesianos y de bienestar en los países centrales, o desarrollistas exitosos en Corea, Taiwán y Japón.

El paradigma de la NGP critica al sistema weberiano por su rigidez y por la falta de incentivos a la orientación por resultados, eficiencia y calidad del servicio. Pero, para eliminar las rigidices, le quita al Gobierno representativo de la ciudadanía la conducción jerárquica de la gestión de las subunidades organizativas del Estado y se las entrega a una tecnocracia contratada, proveniente de los sectores público o privado, que oscila entre ambos según mejores ofertas, sin vínculos con la ciudadanía y sin compromiso de largo plazo con el Estado en su conjunto.

El proyecto de nuevo sistema de carrera del Gobierno del FA es de corte neoweberiano. Innova para superar las debilidades del modelo clásico weberiano, pero manteniendo sus principios fundamentales: funcionarios técnicamente seleccionados y promovidos con compromiso de largo plazo con el EDD, subordinados en el marco de la racionalidad legal y técnica a la autoridad jerárquica del Gobierno electo por las masas ciudadanas.

Este nuevo sistema de carrera ya tiene existencia legal. Fue aprobado por el Parlamento el 8 de agosto de 2013 y se está procesando su implementación que, previsiblemente, no será sencilla y exigirá una conducción política proactiva inteligente y fuerte.

El que pierde la función por evaluación insatisfactoria en un período de su desempeño laboral no es despedido del sistema de carrera, pero tampoco mantiene un cargo de conducción.

El Estado, el Gobierno representativo y, por su intermedio, la ciudadanía ganan en capacidad de acción pública en función de objetivos para el conjunto de la ciudadanía con la superación de la ineficiencia de la AC, resultado de los incentivos y prácticas contradictorios que el actual sistema de recursos humanos heterogéneo e incoherente genera. Pero para que esto se visualice y sea comprendido por los distintos actores internos y externos del Estado, del Gobierno, de los partidos políticos, del mercado y de la sociedad civil, es necesario una fuerte conducción política por parte del Gobierno y, más especialmente, de las unidades estatales -hasta ahora la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y la Oficina Nacional de Servicio Civil- a cargo de la conducción de la implementación general.

Sin esto, el nuevo sistema de carrera, aunque tenga vigencia legal, puede terminar siendo absorbido por el *statu quo* actual caracterizado por el mix de sistema de carrera, desvirtuado por prácticas discrecionales político-corporativas (dos caras inherentes de la misma moneda) con numerosos agregados de contractualismo tradicional e, incluso, con componentes del nuevo paradigma, en especial en la dirección de las subunidades organizativas, agencias y empresas estatales más estratégicas para la lógica del mercado en la gestión del sector público y su relación con el capital privado.

Notas

(1) Traducción al castellano del autor de este artículo.

(2) Para una argumentación más completa de este punto, ver Narbondo, 2011a.

Bibliografía

- Albert, Michel (1993), *Capitalismo contra capitalismo*, Barcelona, Paidós.
- Amable, Bruno (2011), "Morals and Politics in the Ideology of Neoliberalism", en *Socio-Economic Review*, Vol. 9 N° 1, pp. 3-30.
- Amarante, Verónica; Narbondo, Pedro; y Ceni, Rodrigo (2008), *La gestión de los recursos humanos en la administración central*, Montevideo.
- Bentancur, Nicolás y Mancebo, María E. (2011), "El discreto encanto del gradualismo: continuidad, restauración e innovación en las políticas educativas", en *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*, M. E. Mancebo y P. Narbondo (eds.), Montevideo, Fin de Siglo; CLACSO; Universidad de la República.

- Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Ciencia Política.
- Bogliaccini, Juan y Filgueira, Fernando (2011), "Capitalismo en el Cono Sur de América Latina luego del final del Consenso de Washington: ¿notas sin partitura?", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 51, octubre, pp. 45-82.
- Boix, Carles (1996), *Partidos políticos, crecimiento e igualdad: estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en la economía mundial*, Madrid, Alianza Universidad.
- Boschi, Renato y Gaitán, Flavio (2008), "Gobiernos progresistas, agenda neodesarrollista y capacidades estatales: la experiencia reciente en Argentina, Brasil y Chile", en *Análise de Conjuntura OPISA*, N° 1, http://observatorio.iuperj.br/pdfs/41_analises_AC_n_1_jan_2008.pdf.
- Brugué, Quim (2004), "Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 29, junio, pp. 27-56.
- Caetano, G. y De Armas, G. (2011), "¿Qué ha pasado en Uruguay en los últimos diez años?", en *Política en tiempos de Mujica: en busca del rumbo*, G. Caetano, M. E. Mancebo y J. A. Moraes (eds.), Montevideo, Estuario; Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Ciencia Política (Informe de Coyuntura; N° 10).
- Castillo, Marcelo y Pérez, Verónica (2010), "Esencia y espacio: análisis de los programas del Frente Amplio y el Partido Nacional en las elecciones nacionales de 2009", en *Del cambio a la continuidad*, Daniel Buquet y Nikki Johnson (eds.), Montevideo, Fin de Siglo; Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Ciencia Política.
- Cook, Ana Luisa (2004), "Managing for Outcomes in New Zealand Public Management System", en *New Zealand Treasury*, Wellington, The Treasury (Working Papers; N° 04/15).
- Cunill Grau, Nuria (1999), "La reinención de los servicios sociales en América Latina: algunas lecciones de la experiencia", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 13, febrero, pp. 53-98.
- Dahl, Robert (1991), *Los dilemas del pluralismo democrático: autonomía versus control*, México, Alianza.
- Dahlström, Carl; Peters, B. Guy; y Pierre, Jon (2011), *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*, Toronto, University of Toronto Press.

- Dorola, Luis E. (2008), Proyecto SIRO: Sistema Integrado de Retribuciones y Ocupaciones para la Administración Central; informe final, Montevideo, Oficina Nacional del Servicio Civil.
- Esping-Andersen, Gosta (1993), *Los tres mundos del Estado de bienestar*, Valencia, Edicions Alfons el Magnànim.
- Evans, Peter (1996), "El Estado como problema y como solución", en *Desarrollo Económico*, Vol. 35 N° 140, pp. 529-562.
- _____ (1998), "Alternativas al Estado desarrollista: lecciones de la crisis de Asia Oriental", en *Nueva Sociedad*, N° 155, pp. 142-156.
- _____ (2007), *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*, Bogotá, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos.
- Frente Amplio (2003), *Programa del IV Congreso del FA*, Montevideo, Frente Amplio.
- _____ (2004), *Recopilación de las principales propuestas, proyectos e ideas para el gobierno progresista formuladas por el Dr. Tabaré Vázquez en el ciclo "La transición responsable"*, Montevideo, Frente Amplio.
- _____ (2008), *Programa del V Congreso del FA*, Montevideo, Frente Amplio.
- Fuentes, Guillermo; Güemes, Cecilia; e Isaza, Carolina (2009), "Modernizar y democratizar la Administración Pública", en *Revista Enfoques*, Vol. 7 N° 11, pp. 57-86.
- Hall, Peter y Soskice, David (2001), *Varieties of Capitalism: the Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford University Press.
- Harvey, David (2005), *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid, Akal.
- Hirst, Paul (2000), "Democracy and Governance", en *Debating Governance*, J. Pierre (ed.), Oxford, Oxford University Press.
- Hood, Christopher (1991), "A Public Management for All Seasons?", en *Public Administration*, Vol. 69 N° 1, Spring, pp. 3-19.
- _____ (1998), *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*, Oxford, Oxford University Press.
- Hughes, Owen (1994), *Public Management and Administration*, New York, St. Martin's Press.
- Jessop, Robert (2008), *El futuro del Estado capitalista*, Madrid, Los Libros de la Catarata.
- Magri, Altair (2011), "El proceso de reconstrucción del área pública de la vivienda entre 2005 y 2009: instituciones, políticas y actores", en *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*, M. E. Mancebo y P.

- Narbondo (eds.), Montevideo, Fin de Siglo; CLACSO; Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Ciencia Política.
- Marshall, Thomas H. (1998), "Ciudadanía y clase social", en *Ciudadanía y clase social*, T. H. Marshall y T. Bottomore (eds.), Madrid, Alianza.
- Mayntz, R. (2001), "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 21, octubre, pp. 7-22.
- Midaglia, Carmen (2010), "Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: la reforma social en el Uruguay de las últimas tres décadas", en *Retos para la integración social de los pobres en América Latina*, Carlos Barba (coord.), Buenos Aires, CLACSO.
- Midaglia, Carmen y Antía, Florencia (2007), "La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 16 N° 1, pp. 131-157.
- Midaglia, Carmen y Castillo, Marcelo (2010), "El significado político del Ministerio de Desarrollo Social uruguayo", en *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*, M. E. Mancebo y P. Narbondo (eds.), Montevideo, Fin de Siglo; CLACSO; Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Ciencia Política.
- Moe, Ronald y Gilmour, Robert (1995), "Rediscovering Principles of Public Administration: the Neglected Foundation of Public Law", en *Public Administration Review*, Vol. 55 N° 2, March-April, pp. 135-146.
- Monedero, Juan Carlos (2009), *Disfraces del Leviatán: el papel del Estado en la globalización neoliberal*, Madrid, Ediciones Akal.
- Muñoz del Bustillo, Rafael (2000), "Retos y restricciones del Estado de bienestar en el cambio del siglo", en *El Estado de bienestar en el cambio de siglo*, Rafael Muñoz del Bustillo (coord.), Madrid, Alianza.
- Narbondo, Pedro (2003), "Nuevo paradigma de la gestión pública: ¿transformación técnica o transformación política del Estado", en *La reconstrucción gerencial del Estado: enfoques políticos sobre la "Nueva Gestión Pública"*, C. Ramos (ed.), Montevideo, Edición Banda Oriental.
- _____ (2011a), "Contratos gerencialistas, Estado neoliberal y autonomía enraizada", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 20, N° 1, pp. 95-130.
- _____ (2011b), "La reforma de la administración central del Uruguay: entre el neoweberianismo y un mix

- subdesarrollado de carrera desvirtuada y contractualismo gerencialista incompleto”, en *Política en tiempos de Mujica: en busca del rumbo*, G. Caetano, M. E. Mancebo y J. A. Moraes (eds.), Montevideo, Estuario; Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Ciencia Política (Informe de Coyuntura; N° 10).
- Narbondo, Pedro; Fuentes, Guillermo; y Rumeau, Dominique (2010), “La reforma de la administración central: marchas, contramarchas y bloqueo”, en *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*, M. E. Mancebo y P. Narbondo (eds.), Montevideo, Fin de Siglo; CLACSO; Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Ciencia Política.
- Narbondo, Pedro y Ramos, Conrado (2001), “Reforma administrativa y capacidad estatal de conducción”, en *Con el Estado en el corazón*, Pierre Calame y André Talmant (eds.), Montevideo, Trilce.
- Neffa, Juan Carlos (2009), “Crisis y emergencia de nuevos modelos productivos”, en *Los retos teóricos de los estudios del trabajo hacia el siglo XXI*, Enrique De la Garza (comp.), Buenos Aires, CLACSO; Asdi.
- Niskanen, William A. (1980), *Cara y cruz de la burocracia*, Madrid, Espasa-Calpe.
- OPP-CEPRE (1998), *La reforma administrativa del Estado*, Montevideo, Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
- Osborne, David y Gaebler, Ted (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Addison-Wesley.
- Peng, Ito y Wong, Joseph (2010), “East Asia”, en *The Oxford Handbook of Welfare State*, F. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger y C. Pierson (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Peters, B. Guy (2000), “Governance and Comparative Politics”, en *Debating Governance*, J. Pierre (ed.), Oxford, Oxford University Press.
- _____ (2011), “After Managerialism What? The Return to Political and Strategic Priorities”, en *Croatian and Comparative Public Administration*, Vol. 11 N° 3, pp. 605-625. http://en.iju.hr/ccpa/ccpa/downloads_files/2011-03%20Peters.pdf, 11-10-2014.
- Peters, B. Guy y Pierre, Jon (2011), *Governance, Politics and the State*, Basingstoke, Macmillan.
- _____ (2014), *Public Administration*, London, Sage.

- Pierre, Jon (2000), "Introduction: Understanding Governance", en *Debating Governance*, J. Pierre (ed.), Oxford, Oxford University Press.
- Pierson, Paul (2006), "Sobrellevando la austeridad permanente: reestructuración del Estado de bienestar en las democracias desarrolladas", en *Revista Zona Abierta*, Nos. 114-115, pp. 43-120.
- Polanyi, Karl (1989), *La gran transformación*, Madrid, Ediciones La Piqueta.
- Pollitt, Christopher y Bouckaert, Geert (2004), *Public Management Reform: a Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press. 2d expanded ed.
- _____ (2011), *Public Management Reform: a Comparative Analysis. New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford, Oxford University Press. 3d expanded ed.
- Ranson, Stewart y Stewart, John (1994), *Management for the Public Domain*, Basingstoke, Macmillan.
- Repetto, Fabián y Andrenacci, Luciano (2006), *Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana*, Washington, BID. Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social.
- Richardson, Ruth (2001), "Responsabilización política y gerencia del desempeño del sector público: examinando vínculos y lecciones", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 19, febrero, pp. 163-192.
- Robinson, William I. (2004), "La globalización capitalista y la transnacionalización del Estado", en *Aporrea*, Caracas, 20 de abril, <http://www.aporrea.org/actualidad/a7879.html>, 11-10-2014.
- Rodríguez Araujo, Martín (2011), "Democratización de la gestión pública en el gobierno del Frente Amplio: el caso de la participación social en la reforma del sector salud", Montevideo, Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Ciencia Política. Tesis de grado.
- Schick, Allen (2004), "El Estado que rinde: reflexiones sobre una idea a la que le ha llegado la hora, pero cuya implantación aún está pendiente", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 30, octubre, pp. 19-60.
- Senatore, Luis (2010), "La política laboral y el sujeto sindical: un análisis de los cambios durante el período 2005-2009", en *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*, M. E. Mancebo y P. Narbondo (eds.), Montevideo, Fin de Siglo; CLACSO; Universidad de la República. Facultad de

- Ciencias Sociales. Instituto de Ciencia Política.
- Setaro, Marcelo (2010), "La creación del Sistema Nacional Integrado de Salud y el nuevo Estado para la performance", en *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*, M. E. Mancebo y P. Narbondo (eds.), Montevideo, Fin de Siglo; CLACSO; Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Ciencia Política.
- Shonfield, Andrew (1965), *El capitalismo moderno*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Skocpol, Theda (1989), "El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual", en *Revista Zona Abierta*, N° 50, pp. 71-122.
- Smith, Peter (1997), "Ascenso y caída del Estado desarrollista en América Latina", en *El cambio del papel del Estado en América Latina*, M. Vellinga (coord.), México, Siglo XXI.
- Thwaites Rey, Mabel (2010), "Después de la globalización neoliberal: ¿qué Estado en América Latina?", en *Revista OSAL*, Vol. 11 N° 27, pp. 19-43.
- Tullock, Gordon (1976), "The Economic Theory of Bureaucracy", en *The Vote Motive*, G. Tullock, London, Institute of Economics Affairs.
- Vellinga, Menno (1997), "El cambio de papel del Estado en América Latina", en *El cambio del papel del Estado en América Latina*, M. Vellinga (coord.), México, Siglo XXI.
- Williamson, John (1998), "Revisión del Consenso de Washington", en *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, J. Núñez del Arco (ed.), Washington, BID.
- Wright, Vincent (1997), "Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la administración pública", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nos. 7-8, pp. 27-44.