

Reformas administrativas en las políticas de empleo.

Terán Silvestri María Victoria y ALDABA JUAN.

Cita:

Terán Silvestri María Victoria y ALDABA JUAN (2010). *Reformas administrativas en las políticas de empleo. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/737>

REFORMAS ADMINISTRATIVAS EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO DE URUGUAY¹

Resumen

El objetivo de este trabajo, es analizar y discutir los resultados de los procesos de reforma administrativa que incluyeron el sistema de políticas activas de empleo en Uruguay. Con los procesos de reforma de la Administración pública, se desarrollaron diferentes mecanismos de gestión que articularon perspectivas teórica-conceptuales diversas. Esto se evidenció con la creación del Instituto Nacional de Empleo como una agencia de carácter tripartita pública no estatal, bajo la órbita del Ministerio de Trabajo. Se avanzará en clave de investigación acerca de la división funcional, de asignación de recursos, y de articulación interinstitucional que desencadenó este proceso.

1 - Introducción

Durante las últimas décadas, el problema de la estructuración y las dinámicas de las Administraciones Públicas, han cobrado un importante lugar en las agendas de reformas del Estado; las principales características de los modelos tradicionales de la Administración comenzaron a ser puestos en cuestión desde diversos frentes, enfocándose fuertemente en la posibilidad de introducción de mecanismos de mayor eficiencia en la gestión, como así también hacia la mejora del relacionamiento con y entre el Estado, la sociedad y los ciudadanos. Estas líneas generales, ambientaron un conjunto de cambios y rediseños que tuvieron un importante efecto en la conformación del Estado.

Estos procesos de reforma, que tuvieron lugar a partir de la década de los años 80 y 90 del siglo pasado, tanto en Europa como en Estados Unidos y América Latina, estuvieron pautados por la conjunción de diferentes perspectivas sobre los fundamentos y las funciones que debía considerar la Administración Pública. El principal eje de construcción estuvo centrado en la articulación entre la perspectiva de la administración y el concepto de

1 Autores: Lic. Juan Aldaba y Lic. Ma. Victoria Terán

gerencia o gerencialismo (*managerialism*), así como las formas de reducción de las funciones del Estado y las prestaciones de los servicios públicos.

En este marco, se han desarrollado un conjunto de referencias teórico-políticas, que articulan un conjunto de perspectivas que provienen desde diversas estructuras conceptuales, como las críticas políticas hacia el desarrollo de los Estados nacionales, así como tendencias en las disciplinas de administración. Así, se articulan un conjunto de concepciones que conforman paradigmas, y que dan cuenta de la amplitud de intereses que se entrecruzan en la discusión de tales asuntos.

Por su parte, uno de los principales paradigmas lo constituye la Nueva Gerencia Pública como un crisol que funde los aspectos hacia una mejora de la gestión pública práctica- que impulsando un control activo, visible y discrecional de una organización por parte de personas que tienen libertad para administrar- estándares explícitos de desempeño, un mayor énfasis en el control de resultados, mayor competencia, contratos, devolución, desagregación de unidades y técnicas gerenciales del sector privado. La principal hipótesis de las reformas de la NGP es que más mercado, más gestión y más autonomía producirán más eficiencia, sin tener efectos secundarios negativos sobre otros valores del sector público, como el control político. Tales aspectos dan cuenta de una constelación de asuntos desde la política, economía, administración y jurisprudencia, que tienen efectos diferenciales a la hora de dirigir los procesos reformistas.

En este contexto, el presente artículo tiene por finalidad analizar la introducción de mecanismos de reforma de la Administración Pública en el sector de las políticas públicas de empleo, entendidas como el conjunto de acciones que se realizan para acercar la oferta de mano de obra de un país, a las necesidades y oportunidades del sector productivo. Tales acciones pueden resumirse en la conformación de servicios públicos de empleo, y la extensión de la formación profesional para la calificación de la mano de obra de acuerdo a las necesidades y características del entorno productivo. Como se desarrollará con mayor profundidad, se presentará un marco de elementos conceptuales que estructuraron el paradigma de la Nueva Gerencia Pública y las principales líneas de análisis; al mismo

tiempo, se realizará una descripción de las características del sistema público-privado que encuadra a las políticas de empleo en Uruguay, y su evolución. Por último, se interpretarán tales procesos desde una perspectiva sistémica que permita poner en juego el análisis de las tendencias administrativas.

2 - La Nueva Gerencia Pública: una nueva perspectiva de reforma de la Administración Pública

Las reformas de la Administración Pública, han estado dirigidas a modificar la relación entre la esfera de la política y de la sociedad. Estos procesos se han basado en diferentes paradigmas que combinan tanto dimensiones ideológicas como intelectuales, describen la realidad con la finalidad de delinear cursos de acciones. Ambos son diseños teórico-institucionales que no tienen pretensión de universalidad, y simplemente privilegian algún tipo de valor ético sobre la función pública o acerca de la eficiencia económica del sector público. En este marco, desde diferentes esferas de la sociedad, comienza a cuestionarse los mecanismos tradicionales de los modelos burocráticos tradicionales de la administración pública desde el punto de vista de la gestión, como así también desde el punto de vista político. Desde la década de 1980, la tendencia internacional en la reforma administrativa ha sido neo liberal, lo que implica un pensamiento bastante asociado a la incorporación de la mentalidad y los mecanismos del sector privado, que se ha vuelto un importante modelo, y la administración pública ha llegado a ser vista como un proveedor de servicios para los ciudadanos, los cuales han sido redefinidos como clientes y consumidores (Christensen y Laegrid, 2005: 567)

2.1 – Hacia la configuración del Paradigma de la Nueva Gerencia Pública

El paradigma de la Nueva Gerencia Pública aparece como una reformulación contemporánea de los principios básicos del gobierno representativo. Este mismo principio yace en el corazón de las reformas del gobierno parlamentario de las últimas décadas en Europa. Esto remite al cuestionamiento sobre los instrumentos disponibles y las capacidades de los políticos electos, para ejercer un control efectivo sobre la

Administración Pública para la aplicación de los planes de gobierno (Aucoin, 1990) Sobre esta base, se configuran paradigmas teóricos que se oponen tanto como se complementan, son presentados de una forma fácil de ser comunicada de forma que tanto políticos como burócratas se introduzcan en el debate. El paradigma de la administración pública tradicional refiere a los principios y mecanismos que permiten a los ciudadanos ejercer influencia sobre aquello que consideran bueno y deseable. Prima la elección que hacen los políticos, ejerciendo su función de representante de la ciudadanía y como conocedor del bien público. Ellos deben arbitrar las decisiones para no permitir que los intereses dominantes capturen los procesos administrativos de las políticas.

Por su parte, el modelo burocrático tradicional ambienta una forma particular de relacionamiento entre el aparato funcional del Estado y los elencos políticos. El enfoque acerca de las funciones de la *administración pública*, hunde sus raíces en los procesos de estructuración de los Estados burocráticos-jerárquicos, con la constitución de un conjunto estable y profesional de funcionarios, para administración de las áreas de interés del Estado –como por ejemplo, la recaudación de impuestos, la formación de ejércitos estables y la administración de justicia-. El principal elemento determinante para la profesionalización de los recursos humanos del Estado, fue la separación de los cuadros administrativos de los medios de administración (Weber, 1967), lo que constituyó un elemento central a la hora de la diferenciación y conformación de la organización estatal; se reestructuraron los vínculos y formas de relacionamiento entre quienes cumplían las tareas de administración y el resto de los grupos en la sociedad.

Así, tal disociación es funcional en el doble sentido del control de las acciones del poder de los políticos -como una salvaguarda para el conjunto de la sociedad-, y también en la estandarización e igualdad de los procedimientos hacia los grupos sociales. Prima el cumplimiento de las normas y los procedimientos, que en sí constituyen una garantía. El edificio de la burocracia se sostiene sobre la base de normas legales, racionales, escritas y exhaustivas; el poder del funcionario es impersonal y descansa sobre la base las normas existentes (Ramió, 1995). La existencia de un control jerárquico fuerte y central se

configuró en un elemento imprescindible, a la hora de hacer funcionar la máquina del Estado: la dirección era dada por la voluntad central. En consecuencia, la sistematización y coherencia de los procedimientos, la estandarización de los outputs, y las relaciones rutinarias con el “medio ambiente”, hicieron posible que el vértice jerárquico pudiera ejercer el control sobre la organización del Estado. Sin embargo, esto compromete los cursos de acción y la flexibilidad que necesita la administración moderna.

No obstante, la forma que adquirieron estos tipos de organizaciones, fundamentalmente rígidas y con problemas para actuar en contextos complejos o conflictivos –a su interior o con el ambiente-, comenzaron a tener dificultades para dar respuesta a las diversas demandas desde la sociedad civil; al mismo tiempo, la proliferación de niveles intermedios, comenzó a generar dificultades para el procesamiento de la información hasta los centros de poder y la modificación de las estrategias de dirección (Mintzberg, 1991), así como que las organizaciones burocratizadas, generan corporativismos que se orientan hacia el aumento de su seguridad y status (Ramió, 1995).

En esta línea, encontramos que el burócrata en su rol de servidor público, debe velar por las garantías establecidas en los procedimientos pero también debe ser un facilitador para la gestión y para la toma de decisiones políticas; sobre éste último punto es donde aparecen los mayores cuestionamientos. Se reconoce que los burócratas tienen sus propios intereses en relación con los representantes electos, que por su función permanecen en el cargo por un período determinado a priori, y que son capaces de ponerlos en juego. En definitiva esta confrontación de paradigmas también es una lucha de poder, pues no debe resultar extraño quiénes se alinearán en torno a una u otra propuesta. Se percibe la necesidad de eliminar la captura de los órganos burocráticos por parte de grupos que persiguen sus propios intereses. Este corporativismo para la búsqueda de renta, que acerca los intereses privados a los de los servidores públicos, es visto como muy negativo. Por su parte, el ciudadano que se enfrenta a la pesadez de la administración pública es quien también consume servicios en el sector privado encontrando un claro contraste entre un servicio y otro. Ese mismo

ciudadano, devenido en cliente también presiona por un cambio, privilegiando a la eficiencia como un valor deseable del sistema.

La atención acerca de la incorporación de las estrategias de gerenciamiento al aparato del Estado, que habían comenzado a desarrollarse con bastante fuerza en el sector privado, fue permeando y generando alternativas a los problemas planteados con anterioridad. La incorporación de algunas estrategias de gestión típicas del sector privado, como la libertad para gerenciar y dirigir a la organización hacia objetivos determinados, evaluación de la gestión de los gerentes en relación al desempeño del equipo, la contractualización de las relaciones laborales atadas a los resultados de las evaluaciones realizadas, como así también a la gestión y seguimiento minucioso del uso de los recursos. Este tipo de acciones, naturalmente, rompe los fundamentos que constituyeron las burocracias tradicionales ya que se diluyen los incentivos a la acción corporativa de los gerentes y sus equipos, que pasan a estar atados al desempeño de toda la organización.

Así, estas nuevas dinámicas tienen consecuencias sustanciales para la vinculación entre las acciones del Estado y el conjunto de la sociedad, como la vinculación desestructurada con los grupos de la sociedad, la generación de respuestas diferenciadas para problemas o sectores similares, y la mayor flexibilidad de la estructura del Estado para facilitar *bypass* a la estructura del funcionariado y la burocracia, y las formas centralizadas de gestión de recursos. Esto brinda un marco general en el que se profundiza la extensión de diferentes mecanismos de gestión adaptados al sector público, como los instrumentos de descentralización funcional, desconcentración, creación de agencias que atienden asuntos públicos desde el sector privado, privatización y tercerización de prestación de servicios públicos, entre otros. Por tales motivos, generalmente se asocian las reformas del sector público únicamente con la introducción de este tipo de instrumentos, si bien resultan ser solamente una parte del proceso mayor de reforma de la organización del Estado.

En el marco de estos procesos, comienza a mirarse con admiración el sector privado y términos como *garantía* y *neutralidad* empiezan a "sonar" con menos frecuencia que *flexibilidad* y *eficiencia*. Se observan una serie de reformas administrativas que pueden ser

adoptadas por el sector público, pero es fundamental saber que surgen por fuera de él y se las encuentra atractivas pues representan una forma de gestión diferente, más ejecutiva y que puede salvar algunos de los problemas que empiezan a visualizarse desde el sector público. Esta crítica al modelo tradicional, debe verse desde el punto de vista del ciudadano que es quien acude como usuario del servicio y se enfrenta a las mayores y más difíciles problemáticas del modelo. La teoría de la administración pública promueve centralización, coordinación, y control mientras la escuela del gerenciamiento opta por la descentralización, desregulación y delegación. En cada caso el diseño organizativo del gobierno es el que indicará el grado articulado o deseable entre: centralización/ descentralización; coordinación/ desregulación y control/ delegación. La burocracia tradicional es cuestionada desde su diseño, organización y gerenciamiento. La estructuración del paradigma del gerenciamiento, sobre todo por parte de los neo-conservadores, coloca al sector privado por encima del sector público; es decir hay etapas en la cual se sobrevalora el rol y las características del sector privado.

El paradigma gerencialista centra su prioridad más alta en la responsabilidad que tiene el burócrata en la continuidad de la política. Se les aconseja a los administradores el estar cerca de los consumidores, para conocer sus necesidades. En tal sentido la comunicación fluida a través de la consulta es esencial; en este sentido, una estrategia valorada para el desarrollo efectivo de tales aspectos, es el "sentido común" en su relación con los clientes, con la finalidad de acercarse a la comprensión de las necesidades de los mismos. Así, no deberían esconderse detrás de las reglas y regulaciones de la organización. Para ello, es importante la perspectiva de acercar o descentralizar los mecanismos de toma de decisión, hacia espacios cercanos a la comunidad; con frecuencia, para las organizaciones del gobierno la identidad de los clientes está determinada por la política pública.

2.2 – La rendición de cuentas y accountability de la esfera pública

Otro elemento sustancial es la configuración de los procesos de *accountability* y la contracara del control social. Este asunto conlleva diversas complejidades que hacen a la relación entre el ejercicio del poder político a través del Estado, y la legitimidad otorgada a

través de la forma de acceso al mismo y su vinculación con la ciudadanía. Así, en las democracias representativas, el principal instrumento para el control de la legitimidad de ejercicio del poder político es la realización de elecciones de los cuadros políticos, así como la estandarización de los procedimientos en toda la Administración Pública; sin embargo, tales mecanismos son imperfectos y necesariamente pueden ser articulados de manera efectiva para la responsabilidad (Cunill, s/f)

Ante la debilidad de los mecanismos tradicionales de asignación de responsabilidad, las reformas de la Administración Pública "privatizan" los medios para el control hacia los propios usuarios, brindando oportunidades de "voz" o de "salida". Por una parte, a través de la ampliación de la capacidad de "voz" de los usuarios, facilitando la descentralización de la toma de decisión; por otro lado, el desarrollo de reformas tendientes a la creación de agencias e impulsando su competencia, así como la privatización de las prestaciones sociales, habilitan la posibilidad de que los usuarios puedan ejercer el derecho y la posibilidad de elegir la forma y la calidad de los servicios de forma satisfactoria. Tales aspectos son articulados desde la concepción del gerenciamiento, como instrumentos a nivel individual y en carácter de consumidores de servicios públicos, invisibilizando los aspectos ciudadanos (Cunill, s/f)

2.3- Tensiones y paradojas del paradigma

De la confrontación de ambos paradigmas surgen una serie de paradojas y tensiones. La tensión más explícita en el problema en torno a la burocracia, surge de lo que se considera la burocracia ideal como forma de organización de la administración pública. El asunto es que la burocracia parece haber desarrollado un conjunto de instrumentos de poder a través de la administración. Desde la perspectiva del paradigma gerencialista, el diseño de la administración tradicional requiere de muchos controles. Los controles y las reglas son, en tal sentido, más importantes que la eficiencia; por lo tanto el resultado es la inacción y lentitud del sistema. Lo que se consideraba una serie de controles innecesarios y caros, da paso a procesos de desregulación, y el control ya no recae sobre los procedimientos sino en el cumplimiento efectivo de las responsabilidades que a cada uno competen.

Otro conjunto de paradojas se observa sobre la forma de asignar la responsabilidad del gerente y a quienes está representando. Por una parte encontramos, que el nuevo perfil de los gerentes está más asociado al cumplimiento de los productos establecidos a través de los contratos de gestión, pero por otra parte, su accionar está delimitado por un conjunto de normas y procedimientos establecidos, que condicionan el desempeño del resto de los funcionarios a su cargo.

3 - Políticas públicas de empleo y formación profesional

3.1 – Las políticas de empleo en Estado

En la experiencia internacional, las políticas y programas destinados a la generación de empleo y la reducción del impacto de las transformaciones tecnológicas, se caracterizan por la complejidad y la diversidad de las respuestas que se han diseñado. Las dinámicas del mercado laboral que han tenido lugar en las últimas décadas han estado asociadas a nuevos fenómenos que pusieron en jaque a las tradicionales formas de comprender la economía, afectando las principales características de las condiciones de trabajo y generando brechas de exclusión laboral de diferentes segmentos sociales.

La supervivencia y reestructuración del Estado de Bienestar Keynesiano –basado en el alto peso del gasto social en el Producto Interno Bruto, el pleno empleo y el compromiso del mantenimiento de un mínimo bienestar social- es puesto en cuestión por cambios en las interpretaciones de la evolución económica y críticas a la profusa actividad del Estado; paralelamente, se han consolidado diferentes procesos económicos, que dificultan la reproducción del propio sistema (Muñoz del Bustillo, 2000).

El mayor nivel de desempleo estructural, el aumento del déficit fiscal y la crisis del financiamiento de la política social, tienen efectos considerables sobre los mercados de trabajo. A saber; los altos niveles de paro en relación a décadas anteriores y efectos “perversos” de las políticas sociales para la incorporación al mercado de trabajo, la

precarización de las condiciones laborales de diferentes sectores de actividad, y la cristalización de mecanismos de discriminación al acceso y permanencia en los puestos de trabajo, han tenido como consecuencia que el empleo perdiera la centralidad de las relaciones sociales, y generara una nueva composición de la fuerza trabajadora, y las relaciones laborales. (Bersoza, Bustelo, de la Iglesia, 2001). La diada entre empleo-ciudadanía, configurada entre el desarrollo del sistema capitalista y el Estado de Bienestar, comienza a ser socavada por un constante proceso de escisión de los derechos ciudadanos – y en particular los derechos sociales- asociados a la inserción laboral de los individuos.

3.2 – Hacia una respuesta pública al problema del desempleo

A través de estos procesos de flexibilización del mercado de trabajo y las relaciones laborales en busca de mayor competitividad –tercerización, transnacionalización, subcontratación- se ha considerado necesario el fortalecimiento de mecanismos de ajuste para contrarrestar las tendencias de la precarización e informalidad del empleo, apostando a sentar las bases para la dignificación laboral. Las formas de articulación de las respuestas, están asociadas a nuevos diseños legales e institucionales que procuran el abordaje multisectorial del problema del desempleo. La estructuración de diferentes esquemas institucionales –nuevas atribuciones de los Ministerios de Trabajo para la coordinación de la formación y la promoción del empleo, articulación de la formación del sistema educativo con la demanda de empleo, como así también la coordinación y orientación de intermediación laboral (Notaro, 2003)-, han hecho posible el desarrollo de diferentes líneas de políticas –tanto pasivas como activas- enfocadas a mantener niveles aceptables de desempleo.

De esta manera, y al influjo del viraje desde las tradicionales políticas pasivas de empleo – por ejemplo el seguro de desempleo- hacia políticas activas de empleo, entendidas como las acciones orientadas a la mejora de las posibilidades de los trabajadores para encontrar un nuevo empleo (J. M. Rodríguez, 2005) -por ejemplo, la formación profesional y servicios públicos de empleo- se han consolidado como nuevos espacios e instituciones.

En particular, la debilidad y mayor dificultad para acceder al empleo de algunos sectores específicos, han tenido como consecuencia que muchas de las estrategias realizadas estén dirigidas a mejorar su empleabilidad. En este sentido, se han evidenciado que la dinámica de los procesos de empleo y desempleo, tiene un fuerte componente asociado a las características de los grupos sociales; es considerable la evolución diferencial que tiene el mercado laboral “general” respecto del mercado de los “jóvenes”, las “mujeres”, los “inmigrantes” estando más expuestos a la coyuntura económica del país. En consecuencia, las diferentes líneas de política desarrolladas -con mayor o menor intensidad-, en cada país se han enfocado hacia los segmentos específicos de población.

Éstas *políticas sectoriales o de categorías de población* han tenido un proceso de transformación, incorporando diferentes elementos según los énfasis y las características específicas de las sociedades. Las acciones realizadas en estas líneas, se articulan de diferente manera según criterios etarios –fundamentalmente dirigidos a facilitar la inserción laboral de los segmentos jóvenes de la población, así como la reinserción de los segmentos de edades más avanzadas-, criterios sexuales –para potenciar y dignificar la inserción en el mercado de trabajo de las mujeres, así como problematizarla desde una perspectiva de género-, o criterios de inclusión social y territorial.

En este marco, se han venido desarrollando políticas públicas asociadas a la regulación y el direccionamiento de los mercados laborales. Se pueden distinguir al menos tres categorías de políticas públicas que tienen como objeto el mercado de trabajo. J.M Rodríguez (2005) señala que por una parte, las políticas de empleo son de nivel más general, que se asocian con todo el contexto económico y social de un país, y están incorporadas en la conducción general de la política económica y social y en la estrategia misma del desarrollo. Las medidas son en general de carácter macro y afectan a la calidad y nivel del empleo, y en general actúan a través de la política salarial, fiscal y monetaria, y también con aspectos institucionales. Luego, las políticas laborales competen a los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social, y se relacionan con las condiciones de trabajo y las relaciones entre los trabajadores y los empleadores. Las disposiciones están asociadas al salario mínimo,

prestaciones, seguridad e higiene en el trabajo, no discriminación, derecho de huelga, trabajo de menores y todas las normas relacionadas a estos aspectos. Por último, las políticas de mercado de trabajo tienen como finalidad aliviar los problemas causados por el desempleo, y suavizar las tensiones que se producen en el mismo mercado. Las principales medidas están destinadas al incremento de la demanda de trabajo, la mejora de la calidad de la oferta de trabajo, y facilitar el encuentro entre trabajadores y puestos de trabajo.

4 - La institucionalidad de las políticas de empleo en Uruguay

La importancia relativa de la generación de acciones desde el Estado en referencia al empleo, tiene sus orígenes en algunos convenios internacionales, redactados por la Organización Internacional del Trabajo - el Convenio 88 sobre el servicio de empleo, 1948, y el Convenio 142 sobre el desarrollo de los recursos humanos, 1975-. Es estos instrumentos, y en particular en el que refiere al desarrollo de los recursos humanos, se indica la importancia de consolidar sistemas de orientación profesional y formación profesional en colaboración con las organizaciones de empleadores y trabajadores. Ninguno de estos convenios han sido ratificados por Uruguay, si bien se han realizado acciones desde la institucionalidad en línea con esas indicaciones.

En lo que respecta a la institucionalidad que alberga el desarrollo de las políticas de empleo en Uruguay, data desde principios de los años 90, y fue creada y modificada a través de las leyes de presupuesto N° 16.320 inc 13 de 1991, y la 16.736 de 1996 -respectivamente-.

La Dirección Nacional de Empleo (DINAE) tiene el carácter de Unidad Ejecutora del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y fue creada por la Ley 16.320 inc. 13 de 1991. Se estableció que la Dirección sea un órgano unipersonal, y que tenga como funciones generar políticas activas de empleo y capacitación para los sectores más vulnerables al desempleo, el seguimiento de la evolución de la mano de obra a través de la instalación de un observatorio del mercado laboral, la coordinación y ejecución de programas de colocación de trabajadores, entre otras. También fue encargado a la DINAE la gestión del registro de los trabajadores que usufructuasen las prestaciones del sistema de reconversión

laboral. La actividad de la DINAE en el área de las políticas activas de empleo se desarrollaría con la asesoría de la Junta Nacional de Empleo (JUNAE), creada en el mismo texto legal.

La Junta Nacional de Empleo se constituyó como un espacio específico de diálogo social sobre formación profesional y empleo. Estaba integrada por representantes de los sindicatos de trabajadores, cámaras empresariales y el Director Nacional de Empleo. Los cometidos de la JUNAE consistían en el asesoramiento a la DINAE, el diseño de los programas de capacitación laboral de los trabajadores del Seguro de Desempleo, y fundamentalmente la administración del Fondo de Reconversión Laboral. El FRL fue conformado fundamentalmente por el aporte de los trabajadores del sector privado y aportes patronales que estaban limitados exclusivamente a quienes incorporaran trabajadores recalificados a través del Programa de Reconversión Laboral, -que por su reducido número fueron muy marginales-. Esta fórmula para el financiamiento de la ejecución de las políticas dirigidas a la formación y capacitación laboral de los trabajadores, tenía como finalidad también un beneficio económico extraordinario para los usuarios de estos cursos. De esta manera, los trabajadores amparados en el Seguro de Desempleo estarían incluidos en una nómina gestionada por la DINAE. Un elemento sustancial de este sistema es que la administración de este Fondo era conjunta, por lo que la ejecución de los fondos estaba supeditada al consenso de los tres sectores en el ámbito de la Junta Nacional de Empleo.

No obstante, mediante la Ley 16.736 de 1996 se modificaron principalmente los cometidos y las áreas de competencia del “sistema” DINAE/JUNAE. En este sentido, se amplió la posibilidad de incorporar otros grupos de trabajadores con dificultades de inserción; entre ellos, los trabajadores rurales –específicamente- y por extensión los jóvenes, los discapacitados y las mujeres, reforzando la tarea de las políticas activas de empleo con un fuerte énfasis en la formación profesional de los trabajadores. Al mismo tiempo, se estableció la necesidad de la articulación y el seguimiento de los procesos que tienen lugar en el mundo del trabajo, procurando el fortalecimiento de las capacidades de la fuerza laboral del país. Es de destacar que se mantuvo la forma de financiamiento a través del

Fondo de Reversión Laboral, si bien se extienden los potenciales beneficiarios de las prestaciones.

Otro aspecto importante de este marco legal es que establece que los fondos del FRL deben ser utilizados para la provisión de los cursos de capacitación y formación profesional. Para ello, las actividades de formación pueden ser provistas por organismos públicos, entidades de capacitación privadas nacionales o extranjeras y actividades de colocación de los trabajadores beneficiarios. Esto habilita la posibilidad de la prestación del servicio de manera descentralizada, basada principalmente en la evaluación de la calidad y pertinencia de las propuestas formativas mediante un sistema de licitaciones especializado. De esta manera, la forma de prestación del servicio se caracteriza por la diversidad y heterogeneidad de las organizaciones proveedoras de cursos, así como el fortalecimiento de las capacidades de contralor y dirección que tiene el sistema DINAE/JUNAE.

A partir del año 2005, desde la Dirección Nacional de Empleo se introduce un mecanismo innovador en el marco de la estructura institucional antes mencionada, que es la creación de los Centros Públicos de Empleo (CePE). Se configuran como convenios entre la DINAE y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y las Intendencias Departamentales, para la ejecución descentralizada de los servicios de empleo y formación profesional con enclave territorial. De esta manera, se introduce la perspectiva territorial y de desarrollo local en las acciones realizadas desde el sistema DINAE/JUNAE. Este tipo de servicios públicos de empleo, tienen una larga trayectoria en los países europeos, que se fueron configurando con fuertes vínculos a los entramados productivos locales y regionales, como así también con los sistemas educativos y de enseñanza técnica.

A través de estos convenios, las funciones que implican la ejecución de las actividades de orientación e intermediación laboral, gestión de los sistemas de información para el registro de los usuarios de los servicios públicos de empleo, la organización de las acciones de formación profesional y el fomento a los emprendimientos productivos, se realizan desde cada Centro Público de Empleo, al tiempo que las funciones de organización de todo el sistema y asistencia técnica, son reservadas para la DINAE. En este marco, uno de los

principales aspectos, es que las Intendencias quedan comprometidas a la provisión de todos los recursos para el funcionamiento de los Centros Públicos de Empleo -con funcionarios, locales, materiales, etc.-, y desde DINAE se brinda la capacitación y asistencia técnica de los funcionarios para que desarrollen las actividades, sin realizar aportes económicos ni de recursos hacia los territorios. El desarrollo de este sistema tuvo el aporte fundamental desde la cooperación internacional -en particular de Italia y España-, que consistió no solamente en apoyo en recursos económicos, sino también con el apoyo técnico para la gestión de los Centros Públicos de Empleo y los sistemas de información. Esta situación se presentó en el contexto de que la DINAE no tuvo fondos presupuestales para su funcionamiento.

Además de la descentralización de la ejecución de los servicios públicos de empleo en el territorio, se introdujo una modificación sustancial al sistema con la creación del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (en adelante, INEFOP), a través de la Ley N° 18 406 de 2008, como persona de derecho público no estatal, de carácter tripartito con el objetivo de actuar en el ámbito del empleo y la formación profesional del sector privado. El Consejo Directivo estará integrado por "el Director General en su carácter de Presidente, dos miembros designados por el Poder Ejecutivo en su representación, uno de ellos a propuesta del Ministerio de Educación y Cultura, dos miembros propuestos por las organizaciones más representativas de trabajadores y dos miembros propuestos por las organizaciones más representativas de los empleadores. Cada uno de los miembros designados contará con su respectivo suplente. Los representantes de las organizaciones serán designados por el Poder Ejecutivo" (art. 4°). La forma de toma de decisiones es a través de mayorías, a diferencia de lo que pasaba con la JUNAE, en la que la unanimidad era la forma en que se tomaban las decisiones.

Entre los principales cometidos, se encuentra la administración del Fondo de Reversión Laboral, el asesoramiento al Poder Ejecutivo en materia de políticas de empleo, de capacitación y de formación profesional, orientadas a la generación, mantenimiento y mejora del empleo y promover el trabajo decente, ejecutar las acciones que el Poder Ejecutivo determine en materia de políticas de empleo, crear Comités Departamentales

Tripartitos de Empleo y Formación Profesional, dar cobertura a través de sus servicios de orientación, formación, capacitación, acreditación de competencias y apoyo de iniciativas a las personas derivadas del Servicio Público de Empleo, los Comités Departamentales y Sectoriales de Empleo y Formación Profesional a efectos de mejorar su empleabilidad, promover su inserción laboral o apoyar su capacidad emprendedora. Por su parte, se indica que el Servicio Público de Empleo operará en la colocación de las personas egresadas de los programas y acciones del Instituto, a través de sus servicios de información, orientación e intermediación laboral, e investigar la situación del mercado de trabajo, divulgando los resultados y contribuyendo a una eficaz orientación laboral.

Otros de los aspectos más importantes a destacar, es que se modifica la forma de financiamiento de la institución a través de la incorporación de la figura del compromiso de gestión. Este compromiso, tiene como principales elementos la organización del conjunto de actividades del Instituto, los recursos económicos e institucionales que se proyectan, el que debe ser aprobado por el Ministerio de Trabajo. Asimismo, se prevé un aporte económico por parte del Ministerio de Trabajo para el financiamiento del Instituto, que está supeditado a la aprobación del compromiso de gestión antes mencionado. Esto también se constituye como un elemento muy importante para la introducción de mecanismos de accountability y rendición de cuentas, ya que permite realizar un seguimiento de los compromisos asumidos por la institución. La incorporación de este mecanismo de gestión, tiene un conjunto de implicancias que hacen a la evolución de la institucionalidad, y la diversificación de las características de la administración pública y la gestión de las políticas públicas.

5 - Análisis e implicancias para la administración pública

Los procesos de incorporación de instrumentos para la reforma de la administración pública, revisten diferentes especificidades que facilitan o ralentizan los cambios estructurales. Encontramos así, que pueden destacarse algunas líneas de análisis asociadas a

tres dimensiones: los aspectos que hacen a la articulación funcional, de asignación de recursos, y de articulación interinstitucional.

Como se ha presentado anteriormente, la configuración de la institucionalidad que rige el desarrollo de las políticas de empleo y formación profesional, estuvo caracterizada por un marcado solapamiento entre las funciones de los órganos del Ministerio y los órganos tripartitos, que se evidencia en la distribución de las competencias y funciones entre cada uno. En particular, la escisión entre el rol de la asistencia técnica y el rol de articulación política y financiamiento para la ejecución de las políticas activas de empleo, tenía como eje central la diferencia entre los estatutos legales; en particular, porque la JUNAE estaba regida por el derecho privado, mientras que la DINAE era -y continúa siendo- una Unidad Ejecutora del Ministerio de Trabajo. Esta situación revistió una mayor complejidad en el relacionamiento, en cuanto las fuentes de financiamiento de algunos programas públicos de capacitación y empleo -programas de recalificación laboral, cursos de capacitación para trabajadores con dificultades de empleo, por ejemplo-, fueron financiadas por la JUNAE e implementadas desde DINAE a través de los servicios públicos de empleo. Al mismo tiempo, encontramos que la división funcional genera también algunos desequilibrios en la coordinación interinstitucional, que hacen a la eficiencia en el desempeño administrativo y económico.

Por su parte, la consolidación del Instituto Nacional de Empleo abre un abanico de nuevos espacios de articulación, con actores no tradicionales del sistema institucional de las políticas activas de empleo; como contrapartida, encontramos que se habilitan nuevos canales de negociación e intercambio entre este sistema y los actores relacionados con el sistema educativo, profundizando sinergias entre éstos. Esto hace visible la necesidad de que el desarrollo de los espacios de diálogo social -fundamentales en la esfera de la negociación laboral-, estén más fuertemente asociados a la negociación a través de diferentes mecanismos, con perspectivas más sistémicas. La modificación del sistema de toma de decisiones en el seno del Institución, refleja una apuesta a la flexibilidad en la gestión de los recursos. Asimismo, encontramos que tales procesos de intercambio generan

potenciales dificultades, asociados a las diferentes lógicas institucionales y políticas de los representantes de los organismos; la posibilidad de gestionar los recursos económicos se convierte en una arena de política con mayor complejidad. Los problemas de la división funcional indeterminada pueden tener consecuencias en la capacidad institucional de los organismos para ejecutar programas y coordinar acciones tendientes a la consecución de objetivos.

Otro aspecto que reviste una gran importancia, es el problema de la asignación de la responsabilidad. La incorporación de los sistemas de gestión por resultados, enfocados principalmente para garantizar el cumplimiento de las metas, genera elementos para la determinación de responsabilidades por su cumplimiento. No obstante, la conformación de la estructura institucional del sistema de políticas de empleo, sostenido por el INEFOP, la DINA E y los Centros Públicos de Empleo, genera complejidades para la accountability; al mismo tiempo, la responsabilidad queda diluida entre todos los actores, dificultando la posibilidad de responsabilizarlos -a través de premios o castigos-. La introducción de mecanismos de "privatización" de control de los usuarios -a través de oportunidades de "voz", mediante la posibilidad de permanecer fuera del sistema de formación o la "salida" mediante la utilización de la oferta pública o privada-, trae aparejado un conjunto de costos económicos y de oportunidad para los usuarios, así como las sanciones por la no utilización de los beneficios.

Para minimizar los efectos de tales dificultades, sería necesario introducir mecanismos que hicieran posible identificar la génesis de las decisiones, a fin de poder dar cuenta de las responsabilidades a los actores interesados. Por otra parte, la posibilidad de seguimiento del contrato de gestión que se realiza entre el INEFOP y el Ministerio de Trabajo, es un instrumento con gran potencialidad, para los efectos antes mencionados.

En otra línea, la configuración del sistema descentralizado de la gestión de los servicios públicos de empleo, a través de las Intendencias Departamentales con los Centros Públicos de Empleo, generó también diversas complejidades para la ejecución de la política pública.

Se puede mencionar algunas dificultades asociadas a la diferencia en la calidad de las prestaciones en los territorios, ya que esto está directamente asociado a la relevancia que el gobierno departamental le otorgue a la figura de los Centros Públicos de Empleo -que se evidencia fundamentalmente a través de las características de los recursos humanos designados, y la configuración como agente articulador y de desarrollo económico en el territorio-, generando productos diferenciales en las políticas de empleo.

Este proceso tiene fuertes consecuencias en la configuración de la administración pública, ya que al quebrar los vínculos funcionales y administrativos de los Centros Públicos de Empleo y transferir la gestión hacia las intendencias departamentales, se generan brechas que ponen en juego la eficiencia de las acciones que se realizan desde nivel central, así como la fragmentación de las posibilidades de rendición de cuentas y accountability. Así, los mecanismos de descentralización generan diferentes condiciones en las que las unidades descentralizadas asumen un importante nivel de autonomía, pero a costa de la posibilidad de introducir mecanismos de seguimiento al desempeño.

7 - Análisis y conclusiones

Se presentaron dos paradigmas de gestión administrativa pública y se ha visto que ellos conviven, no sin dificultades, en los Estados. Se han identificado características de uno y otro modelo en la administración y de qué forma eso influye en un caso particular y sobre una política específica.

De este análisis se desprenden una serie de cuestionamientos a resolver. El más importante de ellos es saber si efectivamente los cambios institucionales introducidos podrán contribuir con la gestión de la política y en definitiva hacerla más eficiente, llegando a todas la personas que debe llegar y en la forma en que le sea más útil a ellas. En síntesis se ha planteado nuevamente el desafío de la coordinación entre los actores involucrados y la necesidad de actuar eficientemente en un mercado (el de las políticas públicas de empleo) que actualmente debe dar respuesta a los núcleos más duros del desempleo, aquellos que

históricamente son los más difíciles de abordar, pero desde renovadas perspectivas y objetivos.

Probablemente, y por tratarse de una experiencia reciente, no estemos en condiciones de evaluar y observar cambios importantes, pero con el tiempo, llegará el momento de cuestionar los criterios de rendición de cuentas y fundamentalmente la aplicación de un sistema de evaluación por resultados.

Es necesario continuar indagando en clave desarrollista, buscando aquellas transformaciones del Estado que puedan dar mayor y mejor respuesta a las necesidades de la sociedad.

8 – Bibliografía de referencia

AUCOIN, P (1990) "Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums" en *Governance Journal*. Gran Bretaña.

MINTZBERG, H (1991) "Mintzberg y la dirección". Díaz de Santos SA. Madrid

POLLITT, C. (2003). *Joined-up government: A survey* en *Political Studies Review*, Vol 1.

CUNILL GRAU, N. (s/f) *Responsabilización por el Control Social*. Disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000183.pdf>

OECD (2007) "Performance Based Arrangement for Senior Civil Servants OECD and other country experiences". Disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/11/40/38990099.pdf>

NOTARO, J (2003) *La política de empleo en tiempos de recesión*. Documentos de trabajo DT 3/03. Instituto de Economía. Facultad de Ciencias Económicas.

RODRIGUEZ, J. M (2005) "Hacia una mayor articulación entre las políticas activas y las pasivas" en *Uruguay: empleo y protección social. De la crisis al crecimiento*. OIT. Santiago de Chile.

BERSOZA, C.; BUSTELO, P; de la IGLESIA, J (2001) *Estructura Económica Mundial*. Madrid, España

RAMIO, C, (1995) “Las administraciones públicas” en de Castro, R (Comp.) Temas claves de ciencia política. Ed. Gestión 2000. Barcelona

Ley 18.406 de Creación de Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional.
Disponible en www.parlamento.gub.uy

Ley 16.320 de 1991. Rendición de Cuentas. Disponible en www.parlamento.gub.uy

Ley 16.736 de 1996. Rendición de Cuentas. Disponible en www.parlamento.gub.uy

CHRISTENSEN, T Y LAEGRID, P (2007) “The Whole of Government Approach to Public Sector Reform” en *Public Administration Review*

WEBER, M (1922). Economía y sociedad. FCE, México