

LA REFORMA DEL ESTADO EN EL URUGUAY 1985 - 2015

Dr. Ruben Correa Freitas¹

Resumen. *Se analiza la discusión y la crítica al Estado de Bienestar por parte de la doctrina, así como las experiencias concretas de Reforma del Estado en el Uruguay impulsadas por diferentes Administraciones en los últimos veinte años.*

Sumario. 1.- Introducción. 2.- Las políticas públicas. 3.- Capitalismo y democracia. 4.- Las críticas al Estado de Bienestar. 5.- La reforma del Estado en el Uruguay. 6.- La crisis de los años 80'. 7.- La reinstitucionalización democrática en 1985. 8.- La cuestión del Estado. 9.- Los planes de Reforma del Estado. 10.- Análisis crítico. 11.- Conclusiones.

1. INTRODUCCIÓN

El problema del Estado se planteó con particular énfasis en la década de los 80' en el Uruguay, una vez producido el retorno a la democracia en 1985, en que se cuestionó severamente el papel del Estado en la sociedad, es decir la creciente intervención que se había producido en los cometidos y tareas del Estado a partir de la creación de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados, así como el notorio aumento del número de funcionarios públicos. El llamado "Estado interventor", que surgiera en el Uruguay a partir de las ideas reformadoras del Estado impulsadas por don José Batlle y Ordóñez, en las primeras décadas del siglo XX, que se afirmaran con la política "neo-batllista" de Luis Batlle Berres de mediados de los años 50', en que se produjeron las nacionalizaciones de los

¹ Decano y Profesor Titular de Derecho Constitucional y Derecho Administrativo en la Facultad de Ciencias Jurídicas de la UDE; Profesor Agregado de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República; Profesor de Derecho Constitucional y de Derecho Administrativo en la Escuela Nacional de Policía; Profesor de Derecho de la Función Pública en la Universidad de Montevideo.

servicios de agua potable, saneamiento y ferrocarriles, con la creación de OSE y de AFE, así como una fuerte política de industrialización en sustitución de las importaciones, entró en crisis en las décadas de los 60' y de los 70'. El golpe de Estado de los militares en 1973 y la dictadura que se prolongó a lo largo de doce años, en cuyo período no se hicieron las reformas estructurales necesarias, contribuyó en buena medida a que los problemas del Estado se agudizaran en la década de los 80', con un agudo déficit fiscal, una inflación creciente, una abultada deuda externa, el desempleo en aumento y un nivel de pobreza muy agudo que había llegado a el 45% de la población.

En este trabajo pretendo exponer la experiencia en materia de reforma del Estado entre 1985 y 2015, en cuyo período por el lapso de diez años, primero entre 1985-1990 y luego entre 1995-2000, tuve la responsabilidad como Director de la Oficina Nacional del Servicio Civil, de encarar una política de reforma del Estado, la que habré de analizar críticamente a la luz de las enseñanzas de diversos especialistas. Después de once años de haber realizado esta experiencia en un tema tan crucial, cuyo debate se produjo en todo el mundo, me parece oportuno hacer un aporte crítico, teniendo en cuenta enfoques diversos que se han dado al tema del Estado, desde diversas perspectivas y sobre todo, a mi juicio, poder entender cuáles fueron los aciertos y cuáles fueron las deficiencias en la definición de una política pública tan importante, como es la reforma del Estado.

2. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Se afirma que el proceso de elaboración de las políticas públicas, ha sido comparativamente poco estudiado. Gobernar un Estado es elegir ciertos valores y criterios, ciertas rutas estratégicas de acción, ciertos actores, procedimientos, tiempos e instrumental. El problema es que no se ha investigado en profundidad, cómo los gobiernos deciden y desarrollan sus políticas públicas, el proceso de la toma de decisión, el por qué se adoptó una decisión determinada, las razones que se tuvieron en cuenta para elegir un modelo de reformas y no otro.

Como expresa Aguilar Villanueva “fue alto el precio pagado por causa del descuido teórico del proceso de elaboración de las políticas. El crecimiento del Estado y la expansión de su aparato gubernamental fueron señal de que los grandes actores y poderes sociales, a cuya dinámica (constructiva o conflictiva) supuestamente se sometían las políticas, eran incapaces de resolver muchas cuestiones sociales y, en el fondo, incapaces de garantizar el orden y bienestar público. Los poderes sociales del sistema requerían cada vez más que el gobierno interviniera con ideas e iniciativas propias, para poder conciliar y ajustar sus intereses discrepantes y contribuir así al equilibrio general del conjunto. A su vez, los poderes sociales alternativos, los revolucionarios, buscaban hacerse rápidamente del gobierno y procedían a decidir con bastante independencia para dar luz el nuevo orden social que se pretendía integrador y solidario. El hecho político del siglo, en gran parte opuesto al decir común de la teoría política, era el crecimiento del Estado, social o socialista, cuyo poder de decisión obtenía cada vez mayor autonomía y extensión: mayor dominio sobre la vida.” (Aguilar Villanueva, Luis, “Estudio introductorio”, págs. 18-19).

Agrega este autor que en cuanto a la definición de política (policy), nos encontramos con dos tipos de definiciones: descriptivos y teóricos. En la definición descriptiva, se discute si la política es sólo o primordialmente la decisión o se implica algo más. En cambio, en la

construcción teórica, las posturas varían según la teoría politológica mayor a la que adhiere o según las conjeturas básicas con las que se explica la ocurrencia de la política.

En la definición descriptiva, se reconoce su aspecto institucional: “se trata de la decisión de una autoridad legítima, adoptada dentro de su campo legítimo de jurisdicción y conforme a procedimientos legalmente establecidos, vinculante para todos los ciudadanos de la asociación, y que se expresa en varias formas: leyes, sentencias, actos administrativos...” (Aguilar Villanueva, *Ob. cit.*, pág. 22).

En cuanto al concepto teórico de política pública, son claves las teorías politológicas mayores, partiendo de la base de sus teoremas sobre el poder, el consenso y el conflicto. “En esta perspectiva, las políticas públicas, supuestamente elaboradas en la interacción entre los poderes estatales y las libertades ciudadanas, no son excepción sino exteriorización puntual del juego realísimo de los poderes sociales y de sus intereses exclusivos” (Aguilar Villanueva, *Ob. cit.*, pág. 29).

Enseña Rafael Bayce que las políticas públicas son hijas del crecimiento de los Estados posrenacentistas y de las necesidades de planificación administrativa de sociedades de masas. Concretamente afirma: “Tanto conservadores como liberales, así como también la doctrina social de la Iglesia católica desde León XIII, consideraban a las políticas públicas como parte de la función esencialmente subsidiaria que el Estado y gobiernos debían encarnar frente a la función central que la sociedad civil debería tener, tanto en la operación del mercado como en la solución de sus imperfecciones. Las políticas públicas “socialdemócratas”, por el contrario, le asignaban al Estado y gobiernos una función central en la solución y minimización de la ‘cuestión social’. Además, operaban el sistema, no sólo cuando surgían cuestiones sociales que merecían atención, sino también, y distintivamente, mediante la organización de un sistema general de previsión social, al que todos aportaban, sufrieran o no actualmente algún accidente, discapacidad, disminución temporaria o viviera momentos no desprotegidos del ciclo vital.” (Bayce, Rafael, “Políticas públicas: bienestar, reconocimiento, simulacro”, págs. 70-71).

En tal sentido, debe recordarse especialmente al sociólogo inglés Spencer, quien a fines del siglo XIX pronosticó las falencias fundamentales que sufrirían las sociedades que adoptaran el modelo del Estado “benefactor” o “Estado de Bienestar”. En efecto, para Herbert Spencer la justicia debería ser asumida por el Estado, pero la caridad no. Señala Rafael Bayce que Spencer se anticipó 80 años a las críticas sobre la crisis del Estado benefactor, porque “hace notar el riesgo de que las personas confíen más en lo que obtendrán de presiones político-electorales que de remuneraciones provenientes del mercado de trabajo.” Agrega Bayce que “Empleo improductivo, burocracias ineficientes, clientelismo y perjuicios morales y culturales son anticipados por este profético y agudo inglés interdisciplinario.” (Bayce, Rafael, *Ob. cit.*, pág. 72).

El problema conceptual de definir lo que es el Estado de Bienestar, ha sido objeto de discusión y de visiones diferentes en la doctrina, razón por la cual Costa Esping-Andersen sostiene que “una definición normal de manual es que el Estado del bienestar implica una responsabilidad estatal para asegurar unos mínimos básicos de protección social para sus ciudadanos.” En cambio, el segundo enfoque conceptual diferencia entre Estados del bienestar residuales e institucionales, en los cuales el Estado de bienestar residual asume la responsabilidad sólo cuando falla la familia o el mercado, mientras que el institucional

se dirige a toda la población, es universalista y abarca un compromiso institucionalizado de protección social. El tercer enfoque consiste en seleccionar teóricamente los criterios por los cuales se juzgan los tipos del Estado del bienestar (Anderson, Gosta Esping, “Los tres mundos del Estado de Bienestar”, págs. 37-38).

3. CAPITALISMO Y DEMOCRACIA

Resulta particularmente interesante el análisis realizado por Claus Offe, sobre la democracia partidaria competitiva y el Estado de bienestar keynesiano. En tal sentido, afirma que la teoría política liberal del siglo XIX y para el marxismo clásico, existió un punto de acuerdo básico, porque tanto Marx como sus contemporáneos liberales tales como Stuart Mill y Alexis de Tocqueville, estaban convencidos de que el capitalismo y la democracia plena, basada en el sufragio universal e igualitario, eran incompatibles. Es increíble que se llegara a una coincidencia analítica, partiendo de puntos de vista diametralmente opuestos.

En efecto, para los autores liberales clásicos, tanto la libertad como la independencia eran las conquistas más valiosas de las sociedades, que debían ser protegidas en cualquiera circunstancia contra las amenazas igualitarias de la sociedad de masas y de la política democrática de masas. Por su parte, Kart Marx analizó la Constitución francesa de 1848, como una forma política que exacerbaría las contradicciones sociales, con la supresión de las garantías políticas de las clases dominantes y la concesión del poder político al proletariado, por lo que las condiciones democráticas permitirían a la clase proletaria cuestionar los fundamentos sociales de la sociedad burguesa. (Offe, Claus, “A democracia partidaria competitiva e o welfare state keynesiano: fatores de estabilidade e desorganizaçao”, pág. 29).

Sin embargo, enseña el destacado sociólogo alemán, la experiencia de las sociedades capitalistas del siglo XX, permiten afirmar que existen una serie de evidencias contra esta hipótesis del siglo XIX, en lo que se refiere a la incompatibilidad de la sociedad de masas, tanto en la forma de gobierno presidencial como parlamentario, y las libertades burguesas, definidas como una forma de producción basada en la propiedad privada y el trabajo asalariado libre. La verdad es que los países capitalistas más avanzados, fueron Estados democráticos liberales durante la mayor parte del siglo XX y que “todos los principales Estados burgueses adelantados son democracias hoy en día”. (Offe, Claus, Ob. cit., pág. 30). En realidad, la cuestión no es como lo plantearon los autores clásicos del siglo XIX, tanto liberales como marxistas, en cuanto a la incompatibilidad de estos principios de organización, sino que se debe explicar la coexistencia de estos principios parciales de organización social.

Más adelante, Claus Offe estudia en forma por demás significativa el llamado Welfare State keynesiano y sus carencias, expresando en forma generalizada y esquemática, que hay un segundo pilar sobre el cual se basa la coexistencia del capitalismo y la democracia, que es el Welfare State Keynesiano (WSK). El conjunto de las instituciones y las prácticas estatales a las cuales se refiere este concepto, se desarrollaron en el capitalismo occidental desde la Segunda Guerra Mundial. Hasta el cambio profundo de las circunstancias, que se produjo a partir de mediados de los años setenta, que fue marcada por la política de precios de la OPEP, y por el ascenso de Reagan al poder en los Estados Unidos de Norteamérica y

de Margaret Thatcher en Inglaterra, el Estado de Bienestar keynesiano fue adoptado como concepción básica del Estado y de la práctica estatal, en la cual todos los países occidentales, sin importar los partidos políticos que estaban en el poder, y con alteraciones menores y diferencias de tiempo. La mayor parte de los observadores concuerdan, según enseña Offe, que los efectos fueron los siguientes: en primer lugar, una expansión económica amplia sin precedentes, que favoreció a todas las economías capitalistas avanzadas; en segundo lugar, la transformación del padrón de conflicto industrial y de clase en una forma que cada vez más se apartó del radicalismo político, y mismo revolucionario, que condujo a un conflicto de clase economicista, centrada en la distribución crecientemente institucionalizado.

Subyacente en este desarrollo económico, que se constituyó en un cambio formidable comparado con la dinámica capitalista de los años veinte y treinta, está el compromiso o “acuerdo” de clase políticamente instituido, que fue descrito por Bowles, como la aceptación por parte de los trabajadores del lucro del mercado, a cambio de que serían defendidos sus derechos a un padrón mínimo de vida, los derechos sindicales y los derechos democráticos liberales, evitando el desempleo en masa y que el salario básico subiría de acuerdo con la productividad del trabajo, a través de la intervención del Estado, si fuera necesario. (Offe, Claus, Ob. cit., págs. 41-42).

4. LAS CRÍTICAS AL ESTADO DE BIENESTAR

En los últimos veinte años, tanto las doctrinas neoliberales como las neomarxistas, cuestionaron los éxitos y los fracasos del Estado de Bienestar, como se construyó en los países europeos. Concretamente, según Alvarez Miranda, se cuestionan los cuatro aspectos básicos del consenso político que permitió el desarrollo de las políticas de bienestar en los años cincuenta y sesenta, independientemente del color del gobierno de turno. Ese consenso, que fue concretado por los partidos políticos liberales y socialdemócratas, daba por supuesta la relación funcional entre política social y crecimiento económico con libertad del mercado; la racionalidad, neutralidad y eficiencia de la burocracia encargada de administrar el Estado; el papel de la política social como estabilizador democrático; y la capacidad del Estado de Bienestar de reducir las desigualdades sociales.

Tanto las concepciones neoliberales, como las neomarxistas, en los años setenta y ochenta acusan a los gobiernos de frenar el crecimiento económico con su política social. Consideran que el Estado en vez de la confianza en la planificación y la neutralidad administrativa, se transformó en despilfarrador, ineficiente y avaricioso. Sostienen que se ha deslegitimado al Estado, en vez de lograr el objetivo de estabilizar la democracia o dirigirla hacia el socialismo, por el descarado intercambio del gasto público por votos.

Concretamente, enseña Alvarez Miranda: “El desarrollo del Estado del Bienestar postbélico significó una mayor intervención del Estado en la economía, por el incremento del gasto que la expansión de la política social exigía. Esta ruptura con los principios del *laissez faire* fue posible gracias al consenso creado en cuanto a la relación funcional entre Estado y mercado, entre política social y libre iniciativa. Liberales y socialdemócratas vieron en el Estado del Bienestar una forma de estabilizar y modificar el funcionamiento de la economía de mercado, corrigiendo en lo posible sus fallos.” (Alvarez Miranda, Berta, “El Estado del Bienestar: veinte años de argumentos críticos”, pág. 60).

La política keynesiana permitió un encuentro entre las teorías liberales y las teorías de la planificación y la intervención del Estado en la economía, concluyéndose en que justicia social y acumulación de capital ya no eran incompatibles. En efecto, para los liberales y los conservadores, la política social fue un medio para estabilizar la economía de mercado, potenciando su eficiencia y corrigiendo sus fallos, sin amenazar el principio de la libre competencia; para los socialdemócratas, la política social y fiscal transformaría la economía de mercado hacia el socialismo, centralizando la distribución de la renta, con el objetivo de asegurar la igualdad, pero respetando el derecho a la propiedad privada. (Alvarez Miranda, Berta, Ob. cit., pág. 61).

Pero la crisis económica de los años setenta, rompió el consenso, cuando apareció un concepto nuevo: la estanflación, con la presencia simultánea en Europa de paro e inflación crecientes, no pareciendo razonable que la forma de salir de la crisis y de la recesión fuera mediante políticas fiscales expansivas.

¿Cuáles fueron las críticas que se formularon al Estado de Bienestar tanto por la derecha como por la izquierda?

Los neoliberales criticaron el exceso del gasto público, porque los déficits públicos creados en años malos no se equilibran en años buenos. El Estado de Bienestar desincentiva el trabajo, al garantizar unos ingresos mínimos y desincentiva la inversión al incrementar los costos de producción.

Los neomarxistas coinciden con estas críticas, pero se expresan de otra manera. Se afirma que el gasto improductivo es contrario a las políticas de ajuste y reestructuración necesarias en las fases de recesión. Debe reconciliar dos lógicas contradictorias, como es la maximización de los beneficios y la satisfacción de las necesidades básicas sociales. El capitalismo no puede coexistir con el Estado, pero tampoco puede existir sin él.

La crisis del Estado de Bienestar era previsible, según los críticos, por las tendencias al incremento del gasto, que agravan y perpetúan sus efectos negativos sobre la economía.

En definitiva, la clave de toda esta cuestión planteada por los críticos neoliberales y neomarxistas, es la de modificar la relación entre Estado y mercado. Como se sabe, los neoliberales proponen reducir y simplificar los ingresos, así como recortar el gasto público, privatizando los servicios públicos y la seguridad social. Por su parte, los neomarxistas resuelven la cuestión de la incompatibilidad entre el Estado de Bienestar y el mercado, a favor del primero, denunciado cada recorte del gasto social, porque la política social no ha fracasado por exceso sino por defecto. Consideran que es necesaria una mayor voluntad política y capacidad de acción, para superar los límites impuestos por el mercado. Debe ampliarse la potestad reglamentaria del Estado, para lograr contrarrestar las desigualdades producidas por el mercado. La solución sería la transición a un sistema económico no capitalista. (Alvarez Miranda, Berta, Ob. cit., págs. 64-65).

Burocratización, centralización y profesionalización son términos que se oponen al concepto de la responsabilidad individual que defiende la derecha, pero que también se opone al concepto de solidaridad comunitaria que defiende la izquierda. La reforma administrativa del Estado de Bienestar, a la luz de estos argumentos de la derecha y de la izquierda, debe acercar la gestión de la política social a sus destinatarios. Por ello, es que la reforma administrativa propuesta por los neoliberales, pretende introducir mecanismos de mercado en la aplicación de la política social y el recorte de los gastos administrativos, mientras que

la nueva izquierda propone medidas de descentralización de las competencias a nivel local, con una mayor flexibilidad, autonomía del trabajador y se busca la participación de los usuarios. (Alvarez Miranda, Berta, Ob. cit., pág. 69).

Pero como con acierto señala Bayce, debe tenerse en cuenta que “Buena parte de las estrategias, sea asistenciales, sea clientelistas, sea promocionales, de los Estados de Bienestar y de las socialdemocracias del siglo XX basaban una porción importante de su oferta satisfactora y de su potencial legitimador en las políticas sociales.” Agrega estos conceptos medulares: “Globalmente, las políticas sociales clásicas del siglo XX en ambos contextos (Welfare y socialdemocracia), se planifican y ejecutan en función de cuatro utilidades marginales, objetivos o justificaciones: a) Políticamente, como contribución a la estabilidad, legitimidad y gobernabilidad (efecto amortiguador, electoral y ordenador); Socialmente, como aporte a la libertad e integración sociales; c) Económicamente, como factor de acumulación, de inversión en recursos humanos, y como estrategia anticíclica; d) Psicoculturalmente, como insumo de realización ética, satisfacción vital y motivación.” (Bayce, Rafael, “5 tareas de Hércules”, págs. 31-32).

En el Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Buenos Aires del 4 al 7 de noviembre, se ha dicho con razón por parte de uno de los conferencistas, que “la primera mitad de los años noventa estuvo marcada en el imaginario latinoamericano por las ideas propias del nuevo paradigma neoliberal que se había venido imponiendo a causa de la crisis de la deuda. Al extenderse el convencimiento de que el modelo de posguerra había llegado a un callejón sin salida, del que sólo era posible salir reduciendo drásticamente el peso del Estado en la economía, se fue extendiendo paralelamente la idea de que el Estado era el problema, no la solución.”

Complementa su pensamiento, con estas reflexiones que me parecen sumamente trascendentes: “La convicción de que la sociedad se autoorganiza eficientemente en ausencia de interferencias del Estado—que años después llevaría al desastre a la Administración norteamericana en Irak—, pese a ser tan ingenuamente ideológica, encontró buena acogida entre un público ilustrado de técnicos y políticos que buscaban un nuevo paradigma tras la ruina del anterior.” (Paramio, Ludolfo, “El regreso del Estado: entre el populismo y la regulación”, Revista del CLAD, N° 42, pág. 33).

El gran problema fue que en América Latina el paradigma neoliberal, se enfrentó a un contexto social muy especial, con sociedades muy desiguales, en las que el crecimiento económico no logró compensar las tasas de crecimiento de la población, ni logró una redistribución de la riqueza acumulada en los años de expansión económica. Puede decirse, que la intervención del Estado no logró integrar a toda la sociedad en un sistema de protección social universal, que permitiera asegurar una mayor igualdad de oportunidades para todos. Por estas y otras razones como el déficit fiscal acumulado, fue que aumentó la pobreza y con ello fue inevitable que se reforzara la percepción de que los gobiernos de América Latina, no son capaces de atender las necesidades sociales en momentos de crisis (Paramio, Ludolfo, Ob. cit., págs. 34-35).

Sobre este tema, se ha dicho que en los medios académicos, técnicos y políticos, en América Latina se delinearon dos posiciones. Por un lado, desde las agencias internacionales y las corrientes liberales con un fuerte apoyo a las medidas de reformar el Estado con un giro del modelo estadocéntrico hacia dentro a uno mercadocéntrico y orientado a la

exportación, con transformaciones en los sistemas de prestación y protección social, con delegación de funciones en el sector privado. Por otro lado, desde la izquierda política se defiende el sistema de seguridad social universalista y de fuerte institucionalización. (Filgueira, Fernando, “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada”).

5. LA REFORMA DEL ESTADO EN EL URUGUAY

El Uruguay nació a la vida independiente en el año 1830, con una Constitución tomada del modelo norteamericano, consagrándose la separación de los tres poderes del Estado, con un sistema de gobierno presidencialista. El Estado fue el típico del siglo XIX, es decir un Estado liberal “juez y gendarme”, en donde tomó a su cargo los cometidos esenciales, es decir la defensa nacional, la seguridad interna, las relaciones exteriores, la actividad financiera básica para el funcionamiento del Estado y la Justicia.

En las primeras décadas del siglo XX, el Estado uruguayo tomó a su cargo otras actividades o tareas que, o bien no se desarrollaban hasta ese momento por los particulares, o en su defecto se entendió que era conveniente que el Estado se hiciera cargo de ellas para evitar los monopolios y las transferencias de ganancias hacia el exterior. Fue así como al impuso de la obra reformadora de don José Batlle y Ordóñez, quien ejerciera la Presidencia de la República por dos veces, primero entre 1903 y 1907 y luego entre 1911 y 1915, se crearon diversos organismos del Estado, llamados Entes Autónomos, descentralizados del Poder Central, a cargo de la generación, trasmisión y distribución de energía eléctrica (UTE, de la actividad bancaria (Banco de la República Oriental del Uruguay), de los seguros (Banco de Seguros del Estado), de las hipotecas (Banco Hipotecario del Uruguay), de los puertos (Administración Nacional de Puertos), de la enseñanza pública primaria, secundaria y superior, de las jubilaciones y pensiones, de la pesca, etc.

Este proceso de progresiva intervención del Estado en la economía, continuó desarrollándose, abarcando a otras actividades típicamente industriales y comerciales, como los combustibles, el alcohol y el portland (creación de ANCAP en 1931), culminando con las nacionalizaciones de empresas de origen inglés después de la Segunda Guerra Mundial, que tenían a su cargo el suministro de agua potable y saneamiento (OSE) y los ferrocarriles (AFE) en el año 1947, bajo la Presidencia de Luis Batlle Berres.

Quiere decir, pues, que en la década de los años 50’ teníamos perfectamente delineados los aspectos básicos del llamado “Estado Social de Derecho” o “Estado de Bienestar”. Es precisamente a fines de esa década que empiezan a manifestarse los síntomas de la crisis que habría de acelerarse en la década de los sesenta, con inflación, escasez de productos básicos, desempleo, huelgas y que terminaría con la guerrilla urbana, desencadenando una desestabilización del sistema político, hasta llegar al “golpe de Estado” dado por los militares en 1973.

En los años 80’ se produjo una ola privatizadora, tanto en EEUU como en Europa. La misma se extendió a América Latina, que vivía bajo el imperio de regímenes autoritarios, sufrió el impacto de una crisis derivada de la deuda externa, el déficit fiscal y la hipertrofia del Estado.

Uruguay no fue ajeno a esta crisis, y fue así como producido el retorno a la democracia en 1985, luego de las elecciones de noviembre de 1984 en que fue electo como Presidente de la República el Dr. Julio María Sanguinetti, se comenzó a debatir, aunque tímidamente, sobre la “Reforma del Estado”. Naturalmente que los problemas que urgían a la salida democrática era muy otros, tales como la liberación de los presos políticos, la restitución de los funcionarios destituidos bajo el régimen de facto, la recuperación de los niveles salariales perdidos, la adopción de una serie de medidas para el crecimiento de la economía en su conjunto, etc.

Es precisamente sobre el proceso de “Reforma del Estado” en el Uruguay, en el período comprendido entre 1985 y 2000, que habré de analizar a continuación, con la finalidad de comprender el alcance de las medidas adoptadas y cuál fue la actitud de la sociedad en su conjunto, ante un fenómeno que sacudió a todo el mundo.

6. LA CRISIS DE LOS AÑOS 80'

La crisis de los años ochenta en América Latina, se debió a las contradicciones generadas fundamentalmente en tres grandes problemas: a) la existencia de gobiernos autoritarios; b) la inestabilidad relacionada con los déficits fiscales; c) la deuda externa. Ante las dificultades e incapacidades para resolver estos problemas, la región volvió paulatinamente al carril democrático, volviendo a legitimar por medio del voto popular, la autoridad de los gobernantes. Ello impulsó a que se adoptaran cambios macroeconómicos, centrados en la reforma del sistema tributario, en la apertura de la economía mediante la rebaja de aranceles, y la reforma del Estado por medio de la privatización, la desregulación y la descentralización.

Sobre este punto, expresé oportunamente lo siguiente: “Es indudable que la llamada “crisis del Estado” no es sólo un problema técnico estructural de “más o menos Estado”, sino que va más allá de las políticas macro-económicas, repercutiendo en las políticas sociales a efectos de eliminar la “pobreza crítica”, mal endémico en los países de América Latina, punto sobre el cual el Estado no puede ser prescindente so pena de generar un caos social y una aguda crisis política e institucional, como lamentablemente ha sucedido en el Continente en los casos de Argentina, Perú y Venezuela y en ciudades de los EEUU, como Los Angeles, por ejemplo. Téngase presente que la pobreza afectaba en 1980 aproximadamente al 38% de los latinoamericanos, es decir 4 de cada 10 habitantes de la Región estaban por debajo de la línea de pobreza, y en 1990, según datos de las Naciones Unidas, se estima que la pobreza afecta a 270 millones de latinoamericanos, es decir casi el 62% del total de la población de América Latina.” (Correa Freitas, Ruben, “Los nuevos desafíos del Estado, pág. 80).

La crisis en el Uruguay tuvo particulares relieves en el plano económico, dado que la inflación, por ejemplo, había trepado a guarismos cercanos al 100% anual. El déficit fiscal osciló entre 1982 y 1985 en guarismos del 9,5 al 18% del PBI respectivamente. Los vencimientos de la deuda externa en 1985, entre capital e intereses, comprometían el 90% de las exportaciones nacionales; el desempleo había llegado a un tope del 15% de la población económicamente activa.

Este panorama de la economía en su conjunto, indudablemente afectó al Estado, dado que representó una carga muy pesada para la sociedad tanto por su hipertrofiada

estructura, como por la cantidad de funcionarios públicos, que en 1985 ascendía a 243.585, lo que representaba el 25% aproximadamente de la población económicamente activa, es decir 9 funcionarios cada 100 habitantes. En 1996, el costo del Estado en el Uruguay representaba el 36% del PBI.

7. LA REINSTITUCIONALIZACIÓN DEMOCRÁTICA EN 1985

La apertura democrática que se produjera en el Uruguay en 1985, impuso no sólo la pacificación nacional, condición ineludible para la estabilidad política del país, sino también la adopción de medidas en el plano económico para reducir el déficit fiscal, amortiguar el impacto de la deuda externa, fomentar el comercio internacional a través del crecimiento de las exportaciones, la apertura de la economía mediante la rebaja de aranceles, la rebaja de la tasa de desempleo por medio de la creación de puestos de trabajo, etc.

El gobierno democrático logró un notable crecimiento del PBI en el primer quinquenio del 15%; redujo el déficit fiscal, que en 1985 era del 9,5% al 6,3% en 1989, llegando en 1996 al 1,8% del PBI; las exportaciones lograron un vigoroso crecimiento, de 925 millones de dólares en 1984 a 1.540 millones de dólares en 1989, y en 1995 ascendieron a 2.116 millones de dólares; por último, la inflación que en 1985 se situó en el 82% anual, se redujo al 57% en 1987, y en 1995 fue del 33% anual.

A las variables macro-económicas detalladas, corresponde señalar lo realizado en materia de modernización del Estado. Sobre el particular, me parece significativo lo informado por el Poder Ejecutivo a la Asamblea General del Poder Legislativo el 15 de febrero de 1990:

“El gobierno nacional planteó desde el comienzo de su gestión la problemática de la modernización del Estado como forma de superar los perjuicios provocados por una anquilosada estructura, que se convirtió en una pesada carga para la sociedad en su conjunto a lo largo de las últimas décadas.

Resistida en un comienzo como concepto político, la modernización forma parte hoy en día de la temática habitual, por imposición natural de los argumentos y las evidencias. Pasó a adquirir, así en el Uruguay, la fuerza de la cotidianeidad que tiene en muchos países del mundo, de diversas ideologías, y en diversos grados de desarrollo.

Puesto en práctica, el concepto se orienta a través de diversos mecanismos como capacitación de funcionarios, nuevos conceptos de promoción y asignación de funciones, desburocratización y eliminación de trámites, eliminación de funciones que el Estado debió desempeñar en épocas fundacionales pero hoy son una carga para el propio Estado y la sociedad.

A través de estos mecanismos se reguló mediante controles previos el ingreso a la Administración y se racionalizó el régimen de redistribución de personal. Se uniformizaron los criterios de ascenso del personal y se aumentó la incidencia en este factor de la capacitación y el mérito, disminuyendo el de antigüedad.

Se diseñaron y pusieron en práctica cursos de capacitación para el funcionariado en distintos niveles, participando de ellos hasta 700 personas anualmente.

Mediante convenios entre la Oficina Nacional del Servicio Civil y diversos organismos nacionales y departamentales se realizaron estudios para introducir a las oficinas de la

administración en esta mecánica y se celebraron convenios para la racionalización y reestructura administrativa.

A modo de ejemplo se puede destacar la reducción de 5.4000 expedientes de la tramitación anual de la gestión de la Administración Nacional de Puertos; 3.730 en la Intendencia Municipal de Maldonado; 2.056 en la Intendencia Municipal de San José. Se estima, por ejemplo, que la simplificación de trámites en la Intendencia Municipal de Rocha reduce en un 90% la duración promedio de los mismos.

En lo que se refiere a las actividades del Estado, los resultados de medidas como la eliminación del servicio de pasajeros de AFE confirma la oportunidad de aquella resolución. Volcados al servicio de cargas todos los recursos del organismo se redujo en un 35% el déficit operativo y aumentaron en más de 50% los ingresos por concepto de las actividades en las que ahora se concentra el ente. AFE constituye además un ejemplo en cuanto a que este tipo de medidas no significa un perjuicio para el personal afectado a aquellas funciones públicas que se eliminan, ya que el mismo es redistribuido sin afectar sus condiciones laborales, sus ingresos y sus derechos.

A nivel municipal es de destacar la experiencia realizada por la Intendencia de Montevideo que dio en concesión la recolección de residuos domiciliarios en una amplia zona de la ciudad, reduciendo en ese perímetro el costo por tonelada de residuos recogida de 70 a 22 dólares, asegurándose la comuna la disposición final del material recolectado diariamente. Los resultados de las operaciones de la empresa SUR quedan en evidencia al comparar el estado de limpieza de la zona asignada con su situación anterior, mientras que el personal y la infraestructura afectada antes a esa zona refuerza al servicio en otras áreas del departamento.

También a nivel municipal se concedió a la explotación privada el Parque Hotel. La gestión empresarial permitió que ese centro turístico montevideano recuperara su viejo esplendor perdido, e incrementara en un 400% la ocupación en la alta temporada. La IMM se ve librada, además, de un importante déficit financiero, lo que le permite ahora atender otras obligaciones.

Un ejemplo diferente lo constituye la actual Dirección de Comercio y Abastecimiento, ex Subsistencias, que con una gestión y legislación adecuadas cumple con sus cometidos a través de una veintena de modernos "Autoservices" un centro de orientación al consumidor y un sistema de abastecimiento, almacenamiento, etc., que le permite brindar un servicio real a la población.

La Ley de Zonas Francas que recoge las técnicas más modernas en la organización y explotación ha permitido un sustancial progreso del país en esta materia. El moderno mecanismo y la inversión estatal en infraestructura determinó un crecimiento del 250% en el movimiento de mercaderías, la radicación de capitales por un valor de 4 millones de dólares y exportaciones, en un año de actividad, de 30 millones de dólares. La generación de empleo en las zonas francas uruguayas representa unos 400 puestos de trabajo que se incrementarán cuando comience el desarrollo de actividades industriales.

Capítulo aparte merecen los casos de PLUNA e ILPE. El Poder Ejecutivo remitió al Parlamento proyectos de Ley para reestructurar la empresa aeronáutica uruguaya como forma de dotarla del capital y mejora de la gestión imprescindibles para que continúe operando en condiciones competitivas en el mundo, reservando para el Estado la mayoría

de la propiedad del ente. Se pidió también la eliminación de ILPE por cuanto arrastra un déficit millonario sin cumplir ningún cometido social ni comercial. Ambas iniciativas, pese a que se agotaron sin éxito los argumentos en su contra, no fueron nunca aprobadas.” (“Cinco años de democracia”, págs. 39.41).

8. LA CUESTIÓN DEL ESTADO

En el Uruguay, como en todo el mundo, la cuestión del Estado comenzó a debatirse con intensidad a partir de los ochenta. Pero es preciso señalar, que en la década de los 60’ tuvieron auge las concepciones relacionadas con la “reforma administrativa”, impulsadas por diversos organismos internacionales, lo que se reflejó en la reforma constitucional de 1966, que cometió a la ley, la creación del Servicio Civil de la Administración Central, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, para asegurar una administración más eficiente (Constitución de 1967, art. 60).

Tal como expresé oportunamente en 1988, debemos plantearnos la cuestión de si se trata de reformar la Administración Pública, si se quiere reformar el Estado, o si en cambio se busca reformar la sociedad.

“En primer lugar, debemos afirmar que el problema de la reforma de la Administración Pública ha sido superado, como la admite la doctrina contemporánea. Modernamente lo que preocupa es la reforma del Estado y por lo tanto la reforma de la sociedad en su conjunto. Luego de las experiencias de las décadas de los años 60 y 70, con respecto a la “reforma administrativa” en América Latina, puede concluirse que a fines del siglo XX la preocupación no sólo de los países de América Latina sino de los países desarrollados como los europeos e incluso la llamada “Perestroika” en la Unión Soviética tienden, justamente, a una reforma más profunda que no sólo abarca a la Administración Pública, no sólo se preocupa por el problema de cambiar Ministerios, suprimir Ministerios o crear otros, o los problemas de procedimiento, sino que se preocupa por algo más profundo que es el papel del Estado, es decir, qué tipo de Estado se necesita para la futura sociedad. Quiere decir, que el problema, que el objeto de la reforma, actualmente, abarca al Estado en su conjunto y por lo tanto a la sociedad.

En segundo lugar, podemos afirmar que la reforma del Estado abarca áreas muy importantes, que se refieren a la organización, estructura y funcionamiento del Estado, al papel del Estado, a cuánto abarca el Estado en la sociedad. Debemos recordar que con el avance de las ideas a principios del siglo XX comenzó a desarrollarse una serie de actividades por parte del Estado, se abandonó el Estado liberal propio del siglo XIX, en que el Estado era simplemente “Juez y gendarme”. El Estado empezó a tomar para sí una serie de actividades como los servicios públicos de energía eléctrica, agua potable, comunicaciones, transportes, teléfonos, etc.; servicios de carácter social como la salud pública, la enseñanza, las jubilaciones, pensiones, asignaciones familiares, etc.; y asimismo, se hizo cargo de determinadas actividades privadas como por ejemplo la actividad bancaria, la actividad industrial o comercial, etc. El Estado asumió una serie de roles dentro de la sociedad, que hasta determinado momento histórico eran propios de la actividad privada. Entonces el gran debate es cuánto debe abarcar el Estado, si debe realmente intervenir en actividades que son propias de los particulares y si no debe dejar mayor ingerencia, mayor libertad a

la iniciativa privada, a la iniciativa individual.” (Correa Freitas, Ruben, “La Reforma del Estado en el Uruguay”, pág. 32).

Más adelante, en 1994 señalé:

“La década de los ochenta sacudió al mundo con el tema de la “Reforma del Estado”, abarcando tanto a los países desarrollados, como es el ejemplo Japón, Suecia y los EEUU, como a los países subdesarrollados o en vía de desarrollo, dentro de los que se encuentran los países de América Latina, cuyos ejemplos más significativos son los procesos de reforma llevados a cabo por Argentina, Chile, México y Venezuela.

Puede afirmarse que la clave de esta nueva corriente sobre la Reforma del Estado, tiene que ver con la relación Estado-Sociedad, es decir cuánto debe intervenir el Estado en la sociedad y cuál es el margen de libertad que se le debe dejar a la actividad privada. La discusión queda planteada a partir del momento en que diversos pensadores liberales o neoliberales expresan su formal rechazo del Estado.

En cuanto a las críticas sobre el Estado, algunos han querido simplificar el problema entre lo estatal y lo privado, afirmando que la actividad privada es más eficiente que el Estado y que la solución sencilla es la de privatizar a ultranza, volviendo a un Estado “Juez y Gendarme”, como era el Estado del siglo XIX. Pero la realidad demuestra que el problema es mucho más complejo por cuanto:

Primero, no es cierto que lo privado sea siempre mejor y más eficiente que lo público, ya que estamos hartos de ver ineficiencias en la actividad privada, o peor aún, que esas ineficiencias de la actividad privada se pretendan encubrir con devaluaciones de la moneda, como muchas veces lo exigen los sectores interesados.

Segundo, porque no es posible volver atrás en el proceso histórico por el cual el Estado contribuyó en buena medida a lograr desarrollos sociales muy importantes y en consecuencia resulta imposible desconocer o ignorar que hay sectores en los cuales el Estado debe intervenir, sea en forma directa, sea en forma indirecta, como garante o fiador de algunos procesos económicos, sociales y culturales, allí donde el mercado no quiere o no desea participar.

En realidad no se trata de debatir sobre el “más o menos Estado”, sino que debemos lograr construir un “mejor Estado” y creo que allí está la clave para orientarnos en esta infernal dicotomía entre el Estado y el mercado, entre lo público y lo privado, entre endiosar al Estado o endiosar al mercado. En mi concepto, ni lo uno ni lo otro, porque la solución no estará en un estatismo que ahogue y aniquile al individuo y a la libre iniciativa, ni tampoco en un libre mercado, sin restricciones de ninguna naturaleza, que genere diferencias insalvables dentro de la sociedad, provocando graves injusticias y por lo tanto siendo la fuente generadora de conflictos sociales, como lo hemos visto en experiencias recientes en diversos países del mundo.

Finalmente, deseo afirmar que es un profundo error creer que la reforma del Estado es sinónimo de privatización, o sea de la transferencia de lo público a lo privado, la venta o enajenación de las Empresas del Estado, el pasaje a la actividad privada de determinados organismo gestionados por el Estado. En mi concepto, la Reforma del Estado es alguno mucho más profundo que la simple venta o enajenación de los bienes del Estado, dado que la privatización es uno de los instrumentos de la Reforma del Estado, pero reitero no es el

único, sino que se complementa con otros instrumentos tan o más importantes como la “desregulación”, la “descentralización”, la “desconcentración”, la “desburocratización”, la “delegación de competencias”, la “desinflación normativa”, etc.

El objetivo de la Reforma del Estado es el de tener un Estado más eficiente, menos burocrático, menos pesado, con más músculos y menos grasas como se ha dicho por algún autor. En definitiva, un Estado que sea un medio o un instrumento para el desarrollo de la sociedad civil, a la que debe servir en su conjunto.” (Correa Freitas, Ruben, “Los nuevos desafíos del Estado”, págs. 64-65).

9. LOS PLANES DE REFORMA DEL ESTADO

Respecto de los planes de reforma del Estado aplicados en el Uruguay, en el período comprendido entre 1985 y 2015, debo destacar cuatro etapas diferentes:

a) Primera etapa 1985-1990

En la primera etapa, luego del retorno a la democracia en el Uruguay, se encaró una reforma del Estado de carácter gradualista, con la finalidad de ir adecuando su estructura hipertrofiada a la nueva realidad y a las necesidades de los tiempos modernos. En definitiva, en este período se inició el debate ideológico sobre la “Reforma del Estado” en el Uruguay. Prueba de ello fue el Seminario organizado por la Oficina Nacional del Servicio Civil, sobre “Gestión del Estado y Desburocratización”, que se llevara a cabo en Montevideo entre el 20 y el 22 de julio de 1988, con la participación de destacados especialistas europeos, norteamericanos y latinoamericanos, así como importantes dirigentes políticos uruguayos.

Ahora bien, ¿cuáles fueron las medidas adoptadas? En primer lugar, en el ámbito de la administración de los recursos humanos, se dispuso la prohibición de ingreso de nuevos funcionarios públicos, como forma de contener un inadecuado e inconveniente crecimiento del número de empleados del Estado. Se creó el Curso de Formación de Altos Ejecutivos de la Administración Pública, con la asistencia de la Escuela Nacional de Administración de Francia, con la finalidad de formar a los futuros cuadros dirigentes de la Administración. Se llevaron a cabo programas de capacitación y perfeccionamiento destinados a los gerentes públicos. Se dictaron dos nuevos reglamentos en materia de calificaciones y ascensos de los funcionarios de la Administración Central, estableciendo el mérito y la capacitación como los elementos fundamentales para las promociones. A todo esto, debe agregarse que durante este período de gobierno se resolvió la restitución de casi 11.000 empleados públicos, que habían sido destituidos durante el gobierno de facto entre 1973 y 1984.

En segundo lugar, en lo referente a las empresas públicas, y siguiendo la política gradualista señalada, se comenzó con una reestructura de la empresa de los ferrocarriles del Estado, que tenía en ese momento 9.000 funcionarios y un déficit anual de 40 millones de dólares. En ese sentido, se eliminó el servicio de pasajeros, priorizándose el servicio de cargas, y se redistribuyó a 7.000 funcionarios aproximadamente, de tal manera que se redujo significativamente el déficit anual. Asimismo, se propuso al Parlamento la transformación de la empresa estatal de aeronavegación en una empresa de economía mixta y la supresión del ente pesquero, no habiendo obtenido respuesta favorable por parte del Parlamento.

En tercer lugar, se logró reducir una cantidad importante de trámites y de expedientes en toda la Administración Pública, así como la delegación de muchos asuntos rutinarios o de mero trámite.

b) Segunda etapa 1990-1995

A partir del año 1990, el gobierno del Partido Nacional planteó desde el comienzo la sanción de una ley de empresas públicas, extremo que luego de intensos debates durante casi un año, se aprobó la Ley N° 16.211 de fecha 1° de octubre de 1991, que en líneas generales le daba la facultad al Poder Ejecutivo para hacer concesiones u otorgar permisos para la ejecución de servicios públicos; se transformó a PLUNA (empresa estatal de aeronavegación) en una sociedad de economía mixta; se preveía la transformación de ANTEL (empresa estatal de telecomunicaciones) en una sociedad de economía mixta; dispuso la supresión de ILPE (empresa estatal de la pesca); y se consagraron otras disposiciones relacionadas con la energía eléctrica y sobre los funcionarios que pudieren ser afectados por la transformación de las empresas estatales.

Ante la sanción de la Ley de Empresas Públicas, diversas organizaciones políticas y sindicales promovieron el recurso de referéndum contra algunos artículos de la Ley N° 16.211. La ciudadanía se pronunció categóricamente el 13 de diciembre de 1992, por un 72% del total de votos válidos emitidos, por la derogación de los cuatro artículos impugnados, que en esencia le daban amplia potestad al Poder Ejecutivo para la concesión de los servicios públicos y que transformaba a ANTEL en una empresa de economía mixta con participación de capitales privados.

La lectura que puede realizarse de este pronunciamiento de la ciudadanía en 1992, es la de que se ha preferido un gradualismo en la aplicación de los instrumentos de la Reforma del Estado, especialmente en lo relacionado con la privatización de las empresas públicas. Las experiencias vividas en otros países de la Región, especialmente en la Argentina presidida por Carlos Saúl Menem, alentó las sospechas de los uruguayos sobre una venta indiscriminada de las empresas del Estado, en condiciones no muy ventajosas para los intereses del país.

A la citada ley de empresas públicas, debemos agregar dos leyes muy importantes aprobadas: una sobre puertos y otra sobre desmonopolización de los seguros (Leyes Nos. 16.246 y 16.426), que complementan significativamente el proceso de reforma de las empresas estatales. También se aprobaron normas sobre el régimen de compras del Estado en la Ley de Presupuesto N° 16.170 de fecha 28 de diciembre de 1970. Asimismo, se aprobó una nueva ley de funcionarios públicos, que contiene normas sobre ingreso a la función pública, redistribución de funcionarios, calificaciones y ascensos, incentivos para el retiro de la función pública y sobre arrendamientos de obra (Ley N° 16.127).

Finalmente, debe destacarse que en materia de desburocratización el Poder Ejecutivo aprobó el Decreto N° 500/991, sobre el procedimiento administrativo en la Administración Pública, que contribuyó en buena medida a acelerar los trámites, a agilizar el funcionamiento de la Administración y a brindar una mayor protección a los derechos de los administrados.

c) Tercera etapa 1995-2000

La tercera etapa del proceso de Reforma del Estado comprende el período entre 1995 y 2000. Se caracteriza este período por la utilización del Presupuesto Nacional como herramienta fundamental para la Reforma del Estado, definiendo claramente los perfiles de la reforma a partir de una reestructura organizativa de la Administración Central y con una definida acción en relación a la política de personal: primero, para la reducción del número de funcionarios públicos, que a lo largo de una década de regreso a la democracia se mantuvo estable en 242.000 funcionarios aproximadamente; segundo, para la introducción de los conceptos de excelencia y de calidad en la Administración Pública.

La sanción de la Ley de Presupuesto N° 16.736 de fecha 5 de enero de 1996, constituyó un avance muy importante en el proceso de Reforma del Estado, dado que se previeron una serie de cambios y transformaciones en la organización, estructura y funcionamiento de la Administración Central.

En efecto, se transformó a la Dirección Nacional de Correos, que era un servicio desconcentrado del Ministerio de Educación y Cultura, en un Servicio Descentralizado, denominado Administración Nacional de Correos. Se transformaron varios organismos del Estado en Personas Públicas no Estatales, como fue el ejemplo del Diario Oficial y de la Imprenta Nacional, que pasó a denominarse Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones.

Se creó el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE), integrado por el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Ministro de Economía y Finanzas y el Director de la Oficina Nacional del Servicio Civil, a cargo de la supervisión de la implantación de la reforma del Estado en el ámbito de la Administración Central, así como el control de las reestructuras administrativas que proyectaren los respectivos Ministerios.

Se consagró un nuevo sistema de evaluación del desempeño para los funcionarios de la Administración Central, premiándose económicamente el desempeño excelente y muy bueno de los funcionarios calificados como tales; también se previó la creación de un Escalafón gerencial, al cual se debe acceder estrictamente por concurso.

La idea central fue la de que la reforma del Estado debía hacerse con los funcionarios, y no contra los funcionarios, procurando lograr una mayor eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios. Asimismo, se consideró que el proceso de reforma tendría como beneficiario directo a la ciudadanía, quien tiene el legítimo derecho a que el Estado le preste los servicios en las mejores condiciones de calidad, competitividad, eficacia y costo.

d) Cuarta etapa (2005-2015)

En el año 2005, se inicia una nueva etapa en la vida política en el Uruguay, con el acceso al gobierno de la República del Frente Amplio (coalición de partidos políticos de izquierda), siendo electo Presidente de la República el Dr. Tabaré VAZQUEZ. En ese contexto, debemos señalar en primer lugar, la creación en el año 2005 del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), con la finalidad de atender la emergencia social y el apoyo a los sectores más pobres de la sociedad. Asimismo, corresponde señalar, en segundo lugar, la reforma tributaria aprobada por el Parlamento en el año 2007, por la que se creó el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF), consagrando un nuevo sistema tributario, que tuvo

como base una reforma estructural de la Dirección General Impositiva aprobada en el año 2004. En tercer lugar, cabe hacer mención a la reforma del sistema de salud, procurando que todos los empleados y trabajadores, públicos y privados, así como los jubilados y pensionistas, sean protegidos con la asistencia médica mediante el pago de un porcentaje de los ingresos mensuales. En ese contexto, se transformó a la Administración de los Servicios de Salud del Estado en un Servicio Descentralizado. Finalmente, el gobierno del Dr. Tabaré Vázquez logró la aprobación de dos leyes sumamente importantes. En primer lugar, una nueva Ley General de Educación, Ley N° 18.437 de fecha 12 de diciembre de 2008, en la que se definen los principios y la política educativa nacional, así como el sistema nacional de educación, con sus órganos correspondientes y el contralor de los institutos privados de enseñanza.² En segundo lugar, una Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana, Ley N° 18.567 de fecha 13 de setiembre de 2009, complementada por la Ley N° 18.644 de fecha 12 de febrero de 2010 y la Ley N° 18.653 de fecha 15 de marzo de 2010, por la que se crean autoridades locales, llamados Municipios en los Gobiernos Departamentales, configurando un tercer nivel de Gobierno y Administración, según lo establece el art. 1° de la Ley N° 18.567. Los Municipios son órganos integrados por cinco miembros, cuyos cargos serán de carácter electivo. El primer titular electo, se denominará Alcalde y presidirá el Municipio. En el art. 3° de la Ley N° 18.567, se consagran los principios cardinales de la descentralización; y los arts. 6° y 7° delimitan claramente la materia departamental, de la materia municipal.³ Corresponde señalar, asimismo, que por Ley N° 17.935 de fecha 26 de diciembre de 2005, se creó el Consejo de Economía Nacional, como un organismo de carácter consultivo y honorario.

Desde el punto de vista del Servicio Civil, se llevaron a cabo diversas reestructuras de organismos y Unidades Ejecutoras del Estado. Por otra parte, por Ley N° 18.508 de fecha 26 de junio de 2009, se sancionó la Ley de Negociación Colectiva del Sector Público, estableciendo los mecanismos, los distintos niveles y la articulación de la negociación colectiva en el Sector Público, lo que de hecho ha llevado a una nueva política en materia salarial respecto a los funcionarios públicos. En la Ley de Presupuesto del año 2005, Ley N° 17.930 de fecha 19 de diciembre de 2005, se dispuso la presupuestación de todos los funcionarios públicos que habían ingresado al Estado en años anteriores por diversas modalidades de contratación. Derogó la prohibición de ingreso a la función pública, dispuesta por Decreto del Poder Ejecutivo a partir de 1986 y por Ley a partir de 1990. Asimismo, se autorizó a celebrar contratos de función pública con todos los funcionarios que estuvieran desempeñando tareas de carácter permanente en la Administración Pública antes del 1° de enero de 2001. Se establecieron incentivos para el retiro de la función pública a todos aquellos funcionarios que tuvieran cincuenta y ocho años de edad o más y que configuren causal jubilatoria antes del 1° de enero de 2008. Continuó la política de capacitación de los funcionarios públicos, promoviendo la implementación de diversos cursos en la “Escuela de Capacitación del Servicio Civil Dr. Aquiles Lanza”. Por Ley N° 18.172 de fecha 31 de agosto de 2007, se crea el SIRO (Sistema Integrado de Retribuciones

2 Véase MARTINS, Daniel Hugo y ROTONDO TORNARIA, Felipe, “Régimen Legal de Educación”, Ed. LA LEY URUGUAY, Mdeo., 2010.

3 Véase CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo, “Sobre el régimen legal de las autoridades locales y sus inconstitucionalidades”, Revista de Derecho Público, F.C.U., Mdeo., 2010, N° 38, pág. 39; MARTINS, Daniel Hugo, “Texto anotado y comentado de la ley N° 18.567 que creó Consejos locales electivos en los Gobiernos Departamentales”, Revista LA LEY URUGUAY, Mdeo., 2010, Año III, N° 6, pág. 840.

y Ocupaciones), constituyendo una redefinición del sistema escalafonario, con el objetivo de lograr la profesionalización de la función pública. Es un modelo que procuró estimular la especialización en la función, tomando en cuenta a la carrera funcional tanto desde la perspectiva del desarrollo personal del funcionario, como en la competencia con el resto de los funcionarios.

En el año 2010, comenzó una segunda etapa del gobierno del Frente Amplio, asumiendo la Presidencia de la República el señor José MUJICA, quien definió entre sus prioridades del gobierno la “reforma del Estado”, a partir de una visión muy crítica sobre los funcionarios públicos y la Administración Pública en general. En ese sentido, el gobierno utilizó como mecanismo la Ley de Presupuesto de 2010, aunque sin mencionar en ningún artículo la expresión “reforma del Estado”. En realidad se tratan de normas referidas a los funcionarios públicos, en especial los contratos y las formas de ingreso a la Administración Pública, así como la redistribución y pases en comisión, ascensos, pero referidas exclusivamente a la Administración Central, es decir al Poder Ejecutivo y sus dependencias.

De acuerdo al informe de la Oficina Nacional del Servicio Civil de junio de 2010, hay 270.286 vínculos laborales con el Estado. De ellos, 14.336 no pertenecen a la categoría de funcionarios públicos. De ellos, el 62,3% son funcionarios presupuestados; 30,6% son contratados permanentes; 5,6% son zafrales o eventuales; 1,5% pertenecen a otras categorías.⁴ En este sentido, el art. 14 de la Ley de Presupuesto Nacional de 2010, sustituye el art. 42 de la Ley N° 18.046 de 24 de octubre de 2006, prescribiendo que la Oficina Nacional del Servicio Civil deberá incluir anualmente en la Rendición de Cuentas, un informe del número de vínculos laborales con el Estado, correspondiente a diciembre del año anterior, discriminado por tipo de vínculo y organismo, determinándose asimismo su distribución por sexo.

La Ley N° 18.719 de fecha 27 de diciembre de 2010 (Ley de Presupuesto Nacional), regula en la Sección II, Funcionarios, (arts. 7 a 70) todo lo relacionado con los diferentes vínculos del Estado con sus funcionarios, especificando que son la beca, la pasantía, el contrato artístico, el contrato temporal de derecho público y el contrato laboral. También incluye normas sobre licencias por estudio y por enfermedad (arts. 44 y 45); sobre arrendamiento de obra (art. 47), el que es definido como el contrato que celebra la Administración con una persona física o jurídica, por el cual ésta asume una obligación de resultado en un plazo determinado, recibiendo como contraprestación el pago de un precio en dinero. El art. 49 de la Ley de Presupuesto Nacional de 2010, establece que los ascensos de los funcionarios de los Incisos 02 al 15 del Presupuesto Nacional se realizarán por concurso de méritos, o de oposición y méritos. Se precisa que en los casos de cargos de supervisión y dirección, los concursos serán siempre de oposición y méritos.

El art. 51 de la Ley de Presupuesto Nacional de 2010, define que: “Es becario quien, siendo estudiante, sea contratado por una entidad estatal, con el fin de realizar un aprendizaje laboral, con la única finalidad de brindarle una ayuda económica para contribuir al costo de sus estudios a cambio de la prestación de tareas de apoyo.”

A su vez, el inciso tercero del art. 51 de la Ley N° 18.719 precisa que: “Es pasante quien, habiendo culminado los estudios correspondientes, sea contratado por una entidad estatal,

4 Véase Diario “EL PAIS” Suplemento QUE PASA, Mdeo., sábado 8 de enero de 2011, págs. 4-8.

con la única finalidad de que desarrolle una primera experiencia laboral relacionada con los objetivos educativos de la formación recibida.”

El art. 52 crea la figura del “contrato artístico”, que se aplicará por la Administración para contratar artistas, definiéndolo como un contrato transitorio y que no dará derecho a adquirir la calidad de funcionario público.

Respecto al “contrato temporal de derecho público”, el art. 53 de la Ley N° 18.719, lo define que “aquel que se celebre para la prestación de servicios de carácter personal, a efectos de atender las necesidades que la Administración no pueda cubrir con sus funcionarios presupuestados, por un término no mayor a los tres años, y una prórroga por única vez por hasta el mismo plazo.”

Finalmente, el art. 54 de la Ley de Presupuesto crea la figura del “contrato laboral”, facultando a los Incisos 02 al 15 del Presupuesto Nacional a contratar servicios personales bajo la modalidad del contrato laboral, el que se regirá por las normas del derecho privado del trabajo.

Los arts. 57 y 58 de la Ley de Presupuesto Nacional de 2010 prevé los contratos de adscriptos, facultando a los Ministros de Estado a contratar adscriptos que colaboren directamente con éstos, por el término que determinen y no mas allá de sus respectivos mandatos. Dispone asimismo lo referente a la forma de ingreso a la función pública mediante el sistema del concurso (art. 50), previo informe y control de la Oficina Nacional del Servicio Civil, siendo la designación provisoria por el término de dieciocho meses, durante el cual podrán ser cesados en cualquier momento, por resolución fundada de la autoridad que lo designó. Se establecen normas sobre la redistribución de funcionarios. Finalmente, debe señalarse especialmente que se le asignan un rol preponderante en materia de diseño, definición y regulación de políticas de administración de Recursos Humanos. El art. 40 transforma a diversas funciones de Alta Prioridad y Alta Especialización, en cargos de particular confianza, como es el caso del Auditor Interno de la Nación, Director Técnico de la Propiedad Industrial, Director Técnico del Instituto Nacional de Estadística, Inspector General de Trabajo y Seguridad Social, Director Técnico de Energía, etc..

El art. 127 de la Ley de Presupuesto Nacional, incorpora dos literales a las normas contenidas sobre las competencias de la Oficina Nacional del Servicio Civil en la Ley N° 15.757 de fecha 15 de julio de 1985: instrumentar y administrar un Sistema de Reclutamiento y Selección de los Recursos Humanos, en el ámbito de los Incisos 02 al 15 del Presupuesto Nacional; diseñar, definir y regular políticas de administración de recursos humanos, relativas tanto al análisis y evaluación ocupacional, determinación de competencias, definición del sistema retributivo y de vínculos con el Estado, así como toda otra cuestión relacionada con la gestión humana. Se aclara que toda decisión en las materias mencionadas, debe contar con el pronunciamiento expreso, previo y favorable de la Oficina Nacional del Servicio Civil.

El Decreto del Poder Ejecutivo N° 56/011 de fecha 7 de febrero de 2011, reglamentó esta disposición legal, estableciendo en el art. 1° que la Oficina Nacional del Servicio Civil administrará el sistema de Reclutamiento y Selección de Personal de los Incisos 02 al 15 del Presupuesto Nacional. Se crea la unidad de trabajo “Uruguay Concurso” de la Oficina Nacional del Servicio Civil. En tal sentido, se comete a la Oficina Nacional del Servicio Civil

establecer y difundir la metodología y los procedimientos necesarios para una adecuada Planificación de las necesidades de personal, en el ámbito del sistema de Reclutamiento y Selección de Personal.

El art. 11 de la Ley N° 18.719 de fecha 27 de diciembre de 2010, crea en los Incisos 02 al 15 del Presupuesto Nacional, el Sistema de Gestión Humana (SGH), que consiste en un sistema de información que contiene una base de datos relativa a la gestión de los recursos humanos de la Administración Central, que cuenta con los datos personales, funcionales, régimen horario y retributivo de las personas que tienen un vínculo de carácter funcional con la Administración Central, así como toda información concerniente a las estructuras organizativas a las que dichas personas pertenecen.

Por último, en lo que se refiere al fortalecimiento de las competencias de la Oficina Nacional del Servicio Civil, debemos decir que el art. 69 de la Ley de Presupuesto Nacional de 2010, crea la Red Uruguaya de Capacitación y Formación de Funcionarios del Estado (La Red), con el cometido de planificar y centralizar la propuesta y articulación de necesidades en la materia. Dicha Red funcionará la órbita de la Escuela Nacional de Administración Pública de la Oficina Nacional del Servicio Civil y estará integrada por los jefes de los organismos estatales que manifiesten su voluntad expresa en ese sentido.

10. ANÁLISIS CRÍTICO

Estimo conveniente comenzar este análisis crítico de las políticas públicas de Reforma del Estado en el Uruguay, entre 1985 y 2015, partiendo de una definición muy precisa y crítica que hace Rafael Bayce, y que creo que es la forma de entender al Uruguay en el que vivimos. Enfáticamente enseña Bayce que “Uruguay ha sido construido como populista, clientelista, paternalista y cholulo” (Bayce, Rafael, “5 tareas de Hércules”, pág. 93).

Haciendo una breve historia del subdesarrollo de la sociedad civil en Uruguay, afirma Bayce, que la pacificación y el desarrollo desde la Independencia en 1830, se produjo desde un “Estado pionero y paradigmáticamente Benefactor, Estadocéntrico y Partidocrático, concentrador de funciones centrales, con una Constitución administrativamente unitaria” (Bayce, Rafael, ob. cit., pág. 68). Pero el Uruguay es una sociedad en que la sociedad política constituye ‘su’ sociedad civil, al contrario de lo que sucede en la generalidad de los países en que la sociedad civil exige la organización de una sociedad política. Este modelo entró en crisis, según Bayce, en los años treinta, pero no se intentó cambiar el modelo sino que se profundizó con el llamado segundo batllismo; una nueva crisis se produjo a fines de los años cincuenta y el período de la dictadura militar lo cuestionó más aún.

Pero las políticas neo-liberales que se intentaron imponer en nuestro país, procurando reducir el papel del Estado, pueden ser efectivas si hay sociedades civiles que sustenten a la sociedad política. Pero como dice Bayce “la sociedad civil uruguaya no podía –quizá aún no puede- concebir el funcionamiento societal sin un Estado Leviatán y Demiurgo.” Agrega estos conceptos que nos aclaran con precisión algunos hechos descriptos anteriormente sobre el proceso de Reforma del Estado: “Los plebiscitos mostraron qué clase de cambio querían y cuál no los votantes uruguayos. Los perdedores lejanos a principios y mediados del siglo XX se fueron acercando electoralmente, hasta que hubo que buscar una reforma constitucional para intentar frenar lo inevitable, lo inevitable que venía casi inexorablemente por la inadecuación creciente de la organización económica y política -tan original

y sabiamente concebida a comienzos del siglo XX- a los cambios estructurales globales.” (Bayce, Rafael, ob. cit., pág. 71).

¿Cuáles el balance crítico que se puede realizar del proceso de reforma del Estado llevado a cabo en el Uruguay entre 1985 y 2015?

Considero que a la luz de las enseñanzas de Alvarez Miranda y de Claus Offe, es evidente que las corrientes críticas del Estado de Bienestar o del Welfare State se hicieron presentes en nuestro país, con mayor o menor intensidad según las etapas analizadas. Me parece claro que las doctrinas neo-liberales predominaron claramente en la segunda etapa analizada, es decir entre 1990 y 1995, bajo el gobierno del Presidente Luis Alberto Lacalle Herrera, pero la ciudadanía en un claro pronunciamiento en el referéndum del 13 de diciembre de 1992, se manifestó en contra del programa de privatizaciones encarado por el gobierno por medio de las llamadas concesiones de servicios públicos y la transformación de las empresas públicas en sociedades de economía mixta.

En ese momento histórico, así como sucedió posteriormente en el año 2003 con el referéndum sobre la ley de ANCAP que permitía asociarse con capitales privados, el pueblo uruguayo expresó su apoyo incondicional a un modelo de Estado que ha sido definido con meridiana precisión y profundidad por Bayce, cuando afirma que “Uruguay ha sido construido como populista, paternalista, clientelista y cholulo”.

Siguiendo con el estudio crítico del proceso histórico de reforma del Estado, se puede afirmar que en los dos gobiernos del Presidente Julio María Sanguinetti, es decir entre 1985 y 1990 y 1995 y 2000, el acento de la reforma estuvo centrado en los problemas burocráticos de estructura y funcionamiento del Estado, así como en el número de funcionarios públicos, que creció en forma exponencial a partir de los años cincuenta, procurándose racionalizar la plantilla de empleados de acuerdo a las necesidades del país, así como el fortalecimiento de los planes y programas de capacitación de funcionarios públicos, que es donde está la clave de cualquier proceso de reforma.

En efecto, siendo Director de la Oficina Nacional del Servicio Civil en 1995 expresé que la reforma del Estado debía hacerse “con los funcionarios y no contra los funcionarios”. En el mismo sentido, Rafael Bayce varios años después ha expresado con claridad los siguientes conceptos: “Para pretender legitimidad y validez fácticas deberían ser autónomamente aceptadas y no heterónomamente impuestas, ni con la cruz ni con la espada, y mucho menos con ambos.”

Complementa su pensamiento Bayce afirmando: “Expertos, profesionales y especialistas deben convencer, persuadir, argumentar, informar, para obtener que lo contingente sea eso y no lo otro; que el arbitrario sea tal y no tal otro; que la razón práctica decida esto y no aquello; que la legitimidad de los órdenes fácticos se sustente en autonomías y no en heteronomías. Para lo cual debe haber equidad de competencias comunicativas y de acceso a instancias de debate.” (Bayce, Rafael, “5 tareas de Hércules”, pág. 67).

¿Por qué fracasaron las propuestas neo-liberales de privatización de las empresas pública? No hay una sola explicación desde el punto de vista teórico, pero es evidente que el fracaso y los problemas de corrupción que se vieron en América Latina, en el caso específico de los gobiernos de Argentina y México, así como una concepción muy arraigada del modelo batllista de Estado, impuesto en las primeras décadas del siglo XX con la creación de los Entes Autónomos, llevó a que la ciudadanía en su gran mayoría prefiriera mantener

y conservar “las joyas de la abuela”, evitando que el capital acumulado se fuera al extranjero con todos sus beneficios.

Las críticas al Estado de Bienestar fueron formuladas tanto por la derecha como por la izquierda, las doctrinas neo-liberales y las neo-marxistas se encargaron de cuestionar la legitimidad de un modelo de Estado, como fue el que construyó el Uruguay a partir de los años veinte. Pero la ciudadanía lo legitimó, quizá porque no entendió o no comprendió el alcance de las reformas propuestas. Pero estimo que la explicación más racional está en el hecho de que la sociedad política construyó un modelo de Estado y luego pretendió cambiarlo sin que la sociedad civil estuviera de acuerdo, ni lo hubiera entendido y mucho menos internalizado. En cualquier cambio o reforma, lo importante está en convencer, en hacer comprender, en lograr una participación activa de la ciudadanía en los cambios.

Por ello fue que en su momento consideré que no podía hacer nada en la Administración Pública, si no lograba un mínimo de aceptación y de comprensión por parte de los funcionarios públicos, si ellos no estaban de acuerdo con las reformas, por más leyes, decretos y decisiones políticas, era imposible avanzar en el proceso de racionalización, de desburocratización, de descentralización y de capacitación.

11. CONCLUSIONES

Las políticas públicas en materia de reforma del Estado en el Uruguay, entre 1985-2015, estuvieron signadas por los cuestionamientos realizados por las doctrinas neo-liberales al Estado de Bienestar o Estado interventor, propio del modelo impuesto por las ideas centrales de don José Batlle y Ordóñez a principios del siglo XX.

Pero en el Uruguay el proceso de reforma se centró fundamentalmente en la Administración Pública, en su organización institucional y en el funcionamiento. El Estado uruguayo no dejó en manos de la actividad privada tareas o cometidos que había tomado a su cargo, básicamente por el rechazo de la ciudadanía a un modelo privatizador que no entendió, del que desconfió y que la sociedad política no fue capaz de obtener el consenso necesario por parte de la sociedad civil, que prefirió aferrarse a un modelo paternalista y clientelista.

Los cuestionamientos que se han hecho al Estado de Bienestar por parte de los teóricos, generaron en nuestro país un intenso debate a nivel político y académico, pero la tesis que predominó no fue la del “más o menos Estado”, sino la de un “mejor Estado” al servicio de la ciudadanía, con una mayor participación de la sociedad civil en la toma de decisiones, como fue el ejemplo de los recursos de referéndum interpuestos en diversos momentos, que permitieron un análisis amplio, profundo y que llegó a toda la sociedad, democratizando la resolución de los temas centrales sobre el Estado.

Considero que la experiencia uruguaya entre 1985 y 2015, debe servir como modelo de un proceso de cambios y transformaciones en el Estado, que si bien no han sido definitivos y todo lo profundo que se hubiera querido, sin embargo contribuyó en buena medida a que se cuestionara la organización y el funcionamiento del Estado, sus cometidos y tareas, su rol en la sociedad civil, la cuestión del más o menos Estado, cuánto Estado y cuánto mercado.

Fue de fundamental importancia que el debate sobre el tema del Estado, se trasladara a la ciudadanía, porque permitió que las decisiones se democratizaran, que los políticos

tuvieran que explicar a la sociedad civil por qué razones querían cambiar un tipo de Estado que había sido impuesto hacía más de ochenta años. La ciudadanía uruguaya demostró su madurez política para adoptar decisiones sobre puntos controversiales, dejando de lado y rechazando lo que pudieron ser modas impuestas por los organismos internacionales, pero que no le servían a la sociedad uruguaya en su conjunto.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., “Estudio Introductorio”
- ALVAREZ MIRANDA, Berta, “El Estado de Bienestar: 20 años de argumentos críticos”
- ANDERSON, Gosta Esping, “Los Tres Mundos del Estado de Bienestar”
- BAYCE, Rafael, “Políticas Públicas: bienestar, reconocimiento, simulacro”
- BAYCE, Rafael, “5 tareas de Hércules”, Ed. Trilce, Mdeo., 2005, segunda edición
- CORREA FREITAS, Ruben, “Los nuevos desafíos del Estado, Ed. Byblos, Mdeo., 1994
- CORREA FREITAS, Ruben, “La Reforma del Estado en el Uruguay”, Ed. Oficina Nacional del Servicio Civil, Mdeo., 1988
- FILGUEIRA, Fernando, “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada
- PARAMIO, Ludolfo, “El regreso del Estado: entre el populismo y la regulación”, Revista del CLAD, Caracas, Venezuela, 2008, N° 42, págs. 33-48
- OFFE, Claus, “A democracia partidaria competitiva e o welfare state keynesiano: fatores de estabilidade e desorganizacao”