

LA ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO URUGUAYO¹

Dr. Ruben CORREA FREITAS²

RESUMEN

Se analiza la estructura y evolución histórica del Estado en la República Oriental del Uruguay, que se caracteriza por ser un Estado Social de Derecho. La creación de empresas públicas, la descentralización administrativa territorial y horizontal, la existencia de órganos de contralor, así como los diferentes procesos de reforma del Estado, han sido los aspectos centrales que llevaron a la conformación de la actual estructura del Estado uruguayo.

Palabras clave: Constitución. Estado. Estado Social de Derecho. Descentralización administrativa. Empresas públicas. Reforma del Estado.

1. Generalidades.

El Uruguay se caracteriza por el hecho de tener un Estado Social de Derecho, que fue creciendo con la intervención del Estado en la economía a partir de las primeras décadas del siglo XX, con la creación de empresas públicas, denominados Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, que tienen a su cargo la prestación de los cometidos de energía eléctrica, agua potable, saneamiento, telecomunicaciones, combustibles, actividad bancaria, seguros, enseñanza, etc. La Constitución uruguaya consagra expresamente los derechos económicos y sociales, tales como el derecho a la educación, a la salud, a la vivienda, al trabajo, el derecho de huelga, etc.

A su vez, en la Constitución de la República se crearon tres organismos de control, que son la

¹ Comunicación presentada ante el XII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional celebrado en la Universidad Externado de Colombia, Bogotá, del 16 al 18 de setiembre de 2015.

² Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (1974). Magister en Educación (2013). Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad de la Empresa desde 2005 hasta la fecha. Profesor Titular de Derecho Constitucional y de Derecho Administrativo en la Facultad de Ciencias Jurídicas (UDE). Profesor Agregado de Derecho Constitucional (Grado 4) en la Facultad de Derecho (UDELAR). Ex Director de la Oficina Nacional del Servicio Civil de la Presidencia de la República (1985-1990 y 1995-2000). Ex Senador de la República por el Partido Colorado (2000-2005).

Corte Electoral, el Tribunal de Cuentas y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Estos tres organismos de control, fueron ubicados por el constituyente patrio, al mismo nivel que los Poderes del Estado, de tal manera que en la doctrina uruguaya se los califica como órganos de creación constitucional.

Esto significa que en el Uruguay, ya desde la década de los años treinta, a la clásica tripartición de los poderes del Estado, se le adicionaron tres organismos de contralor, uno para el contralor de la legalidad de los actos electorales, como es la Corte Electoral; otro para el control de la legalidad de la actuación financiera del Estado, como es el Tribunal de Cuentas; y un tercer organismo de contralor de la legalidad de los actos administrativos, que es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

El problema del Estado se ha planteado en el Uruguay a partir del renacimiento democrático en 1985, con diferentes posturas sobre la reforma del Estado, que ha llevado a que los diferentes gobiernos que ha tenido nuestro país a lo largo de estos treinta años de democracia, le hayan dado enfoques diferentes. Se ha debatido intensamente sobre el tamaño del Estado, sobre la cantidad de funcionarios públicos, sobre los cometidos del Estado.

En realidad la cuestión no es el debate entre un Estado grande o un Estado pequeño, porque el tamaño del Estado ya no es lo importante, sino que lo importante es la eficacia y la eficiencia del Estado en la prestación de los servicios y en el ejercicio de sus cometidos.

En otros términos, el problema central no está en reducir al Estado, en achicarlo, sino en cómo hace las cosas, en lo que podemos denominar la calidad del Estado. Por esta razón, la cuestión fundamental es la de corregir sus deformaciones. El camino que se debe seguir no es demoler al Estado, sino fortalecer al Estado en los puntos estratégicos.

El constante incremento de los cometidos que el Estado ha tomado a su cargo, lleva a plantear la cuestión de la eficacia de los controles que se ejercen por parte de los organismos competentes. En el Uruguay, el Tribunal de Cuentas tiene potestades asignadas por la Constitución, que son limitadas en materia de contralor de la actividad financiera de los organismos del Estado, por lo que es necesaria e imprescindible una reforma para que el contralor sea eficaz. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo si bien tiene la potestad de anular los actos administrativos de los órganos del Estado, sin embargo no tiene la potestad para hacer cumplir sus fallos, lo que implica que en los hechos la Administración no cumple con las sentencias anulatorias, afectando gravemente los derechos de los administrados.

La Constitución uruguaya no ha creado organismos de contralor como el Defensor del Pueblo. Sin embargo, se han creado por vía legislativa órganos tales como el Defensor del Vecino a nivel de los Gobiernos Departamentales; el Comisionado Parlamentario para el Sistema Carcelario; y finalmente, la Institución Nacional de Derechos Humanos, como una Institución del Poder Legislativo, con el cometido de la defensa, promoción y protección de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y el Derecho Internacional.

Es indudable que el Estado uruguayo necesita fortalecer a los órganos de contralor, dada la importancia de los cometidos que tiene a su cargo, con la finalidad de mejorar la eficiencia y la eficacia de la gestión pública, así como para la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos.

2. Desarrollo histórico del Estado uruguayo.

El Estado en el Uruguay evolucionó históricamente, desde los comienzos de la vida independiente de la República bajo la Constitución de 1830, como un Estado unitario y fuertemente centralizado en el Poder Ejecutivo. Consagró un Estado que solamente era “Juez y Gendarme”, que tenía a su cargo los cometidos esenciales del Estado, como es la seguridad interna, la defensa nacional, las relaciones exteriores, la actividad financiera básica y la justicia. Prueba de ello es que sólo había tres Ministerios: el Ministerio de Gobierno y Relaciones Exteriores; el Ministerio de Guerra y Marina; y el Ministerio de Hacienda.

Posteriormente, ya a mediados del siglo XIX, el Estado uruguayo fue tomando a su cargo otras actividades, tareas, servicios o cometidos, como fue la enseñanza pública, con la creación de la Universidad de la República y su efectiva instalación en 1849 por Joaquín Suárez, así como con la Escuela Pública laica, gratuita y obligatoria, consagrada por la reforma impulsada por José Pedro Varela.

La formidable obra reformadora de don José Batlle y Ordóñez, en las primeras décadas del siglo XX, con sus dos Presidencias (1803-1807 y 1811-1815), permitió la creación de las Empresas Públicas, como fue el caso de la UTE, el Banco de Seguros del Estado, el Banco Hipotecario del Uruguay, con lo que el Estado uruguayo tomó a su cargo las actividades o los cometidos industriales y comerciales. A ello debe agregarse que el Estado tomó a su cargo los servicios sociales, como por ejemplo la Salud Pública, instalando hospitales públicos en todo el país, así como dispuso la creación de las Cajas de Jubilaciones y Pensiones a la Vejez para la protección de quienes llegaban al límite de edad para poder trabajar. En ese proceso creciente de intervención del Estado en la economía, se dispuso la creación de ANCAP en 1931 y la ley estableció que el Banco de la República Oriental del Uruguay, que fue creado en 1896, se organizara como un Ente Autónomo a partir de 1938.

La Constitución uruguayo de 1918, que fue la segunda que tuvo nuestro país, consagró la descentralización por servicios y la descentralización territorial. En tal sentido, el art. 100 de la Constitución de 1918, dispuso que los servicios del dominio industrial del Estado, la instrucción superior, secundaria y primaria, la asistencia y la higiene públicas, serían administrados por Consejos Autónomos. En lo referente a los Departamentos, el art. 130 de la Constitución de 1918, estableció que el gobierno y la administración serían ejercidos por una Asamblea Representativa y por uno o más Concejos de Administración autónomos, los que serían elegidos popularmente. Incluso la Constitución le dio potestad tributaria a las Asambleas Representativas.

En la Constitución de 1934, que fue la tercera Constitución que tuvo el Uruguay, se reguló con mayor detalle lo relacionado con la descentralización por servicios, que en la Constitución de 1918 sólo tenía un artículo, haciéndose por primera vez la distinción entre Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

Cabe señalar, en este proceso histórico de desarrollo del Estado en el Uruguay, las nacionalizaciones de empresas extranjeras luego de finalizada la Segunda Guerra Mundial, que realizó el Presidente de la República Luis Batlle Berres, a partir de 1947, con la creación de AFE como Ente Autónomo y de OSE como un Servicio Descentralizado.

Quiere decir, pues, que el Estado uruguayo a lo largo del siglo XX, fue convirtiéndose en un Estado que se hizo cargo no sólo de los cometidos o servicios esenciales, como es el caso de la seguridad interna, la defensa nacional y las relaciones exteriores, sino que progresivamente fue incorporando actividades como los servicios públicos de energía eléctrica, agua potable, saneamiento, telecomunicaciones; los servicios sociales, como la enseñanza, la salud y la seguridad social; y las actividades industriales y comerciales, como fue el caso de ANCAP y del Banco de la República.

Ello produjo en forma natural el crecimiento paulatino del número de funcionarios públicos, que llegó en el año 1969 a la cifra de 213.001 funcionarios, según el

Censo realizado por la Oficina Nacional del Servicio Civil.

3. La creación de los órganos de contralor.

En la estructura constitucional del Estado uruguayo, nos encontramos con tres órganos de contralor, que institucionalmente están ubicados al mismo nivel que los clásicos Poderes del Estado, es decir el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. Esos tres órganos de contralor son la Corte Electoral, el Tribunal de Cuentas y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

En tal sentido, corresponde expresar que en la Constitución de 1934, se crearon dos órganos de contralor: la Corte Electoral y el Tribunal de Cuentas. La Corte Electoral, que inicialmente fue creada por ley en el año 1924, es el órgano competente para el contralor de todos los actos y procedimientos electorales; es quien decide en última instancia de todas las apelaciones y reclamos que se produzcan en materia electoral; y es además el juez de todos los actos electivos, de los actos de plebiscito y referéndum (Constitución, art. 322). Se integra por nueve miembros, que son designados por la Asamblea General, de los cuales cinco miembros son designados por dos tercios de la Asamblea General entre ciudadanos que por su posición en la escena política, sean garantía de imparcialidad. Son los llamados miembros neutrales de la Corte Electoral. Los cuatro miembros restantes, son representantes de los Partidos Políticos, siendo elegidos por la Asamblea General por el sistema de representación proporcional (Constitución, art. 324).

Ahora bien, ¿cuál es la naturaleza jurídica de la Corte Electoral? En el debate en la Convención Nacional Constituyente de 1934, se planteó la conveniencia de crear a la Corte Electoral como un Poder Electoral, es decir que la Corte Electoral sería un cuarto Poder

del Gobierno. Sin embargo, esta postura no prosperó luego de un largo debate, llegándose a la solución de denominar a esta Sección de la Constitución uruguayo como “De la Justicia Electoral”. Según las enseñanzas de JIMENEZ DE ARECHAGA, lo que caracteriza a un Poder del Estado, es que tenga a su cargo el ejercicio en forma predominante de una de las funciones jurídicas del Estado, lo que no se da en el caso de la Corte Electoral.³ Por su parte, GROS ESPIELL afirma que la Corte Electoral “*es un órgano ‘sui generis’, cuya organización, funcionamiento y competencias están constitucionalmente previstas, que no integra ni depende de ningún Poder del Gobierno y cuyos actos definitivos están al margen de toda posibilidad de revisión por cualquier otro órgano administrativo, legislativo o judicial, sin perjuicio de la responsabilidad política, penal o administrativa del servicio o de sus agentes.*”⁴ En definitiva, la solución más aceptada en la doctrina constitucionalista uruguayo, es que la Corte Electoral es un órgano de creación constitucional, que está al mismo nivel que los restantes Poderes del Estado, que integra la Persona Pública mayor.⁵

En la Constitución de 1934, también se creó el Tribunal de Cuentas, órgano de contralor de la legalidad de la actuación financiera de todos los órganos del Estado, que se integra por siete miembros, designados por dos tercios de total de componentes de la Asamblea General (Constitución, art. 208). El Tribunal de Cuentas tiene como competencias, el contralor preventivo de la legalidad todos los gastos y pagos, de todos los órganos del Estado. Es competente para dictaminar sobre los presupuestos y las rendiciones de cuentas de todos los órganos del Estado, pudiendo además dictar ordenanzas de contabilidad, que tienen fuerza obligatoria para todos los órganos del Estado, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados (Constitución, art. 211).

Con respecto al problema de la naturaleza jurídica, JIMENEZ DE ARECHAGA expresa que “*El Tribunal de Cuentas es, pues, un órgano de creación*

³ JIMENEZ DE ARECHAGA, Justino, “*La Constitución Nacional*”, Ed. Medina, Mdeo., 1946, Tomo X, págs.. 132-136.

⁴ GROS ESPIELL, Héctor, “*La Corte Electoral*”, Ed. IIDH – CAPEL, San José de Costa Rica, 1990, pág. 115.

⁵ CORREA FREITAS, Ruben, “*Derecho Constitucional Contemporáneo*”, Ed. F.C.U., Mdeo, 2013, Tomo I, Nº 31, pág. 71.

constitucional. Nace de un precepto de la Constitución.”⁶ Aquí estamos con un problema similar a la Corte Electoral, porque se trata de un órgano de creación constitucional, que está al mismo nivel que los restantes Poderes del Estado. En la doctrina uruguaya, afirma KORSENIAC lo siguiente: “Concluimos entonces que el Tribunal de Cuentas es un órgano de creación Constitucional, que no integra ninguno de los tres Poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), que integra la persona jurídica mayor Estado, que no es, a su vez otro poder, que tiene una actividad que por su materia es de control, actividad que, en la clasificación clásica de las funciones jurídicas del Estado, ingresa en la función administrativa, salvo en casos específicos de la “Ley de Contabilidad y Administración Financiera”, en que participa con derecho de iniciativa en la función legislativa (art. 213) al igual que en la ley que reglamente el ejercicio de su competencia (art. 210).”⁷

El tercer órgano de contralor creado por la Constitución uruguaya, es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. La Constitución de 1934 cometió a la ley la creación de dicho Tribunal y lo mismo hizo la Constitución de 1942, pero sin que el legislador diera cumplimiento al mandato del constituyente. Finalmente, la Constitución de 1952, que fue la quinta Constitución que tuvo el Uruguay, creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Dicho órgano se integra con cinco miembros, designados en la misma forma que los miembros de la Suprema Corte de Justicia, es decir por dos tercios de votos del total de componentes de la Asamblea General; si en los noventa días de producida la vacante no ha habido designación, queda automáticamente designado el miembro más antiguo de los Tribunales de Apelaciones (Constitución, arts. 236, 307 y 308). La competencia asignada al Tribunal de lo Contencioso Administrativo es el contencioso administrativo de anulación, es decir el contralor de la legalidad de los actos administrativos dictados por cualquier órgano

del Estado, pudiendo anular aquellos actos administrativos que sean contrarios a una regla de derecho o que hayan sido dictados con desviación de poder (Constitución, art. 309). También tiene a su cargo el contencioso interadministrativo y el contencioso intraorgánico (Constitución, art. 313).

Ahora bien, ¿cuál es la naturaleza jurídica de este órgano de contralor de la legalidad de los actos administrativos? Estudiando este tema, concluye SAYAGUES LASO lo siguiente: “Las disposiciones analizadas ponen de manifiesto que el constituyente procuró equiparar el Tribunal de lo Contencioso Administrativo a la Suprema Corte de Justicia. Pero no lo calificó como Poder del Estado –denominación que tiene sobre todo trascendencia política– quizá por apego al principio tradicional de la tripartición de poderes. El Tribunal constituye, pues, un órgano del Estado, con una posición institucional parecida a la de la Corte Electoral y el Tribunal de Cuentas.”⁸

4. Los órganos asesores del Poder Ejecutivo.

El Poder Ejecutivo en la Constitución uruguaya de 1967⁹, está a cargo del Presidente de la República actuando con el Ministro, con los Ministros o con el Consejo de Ministros (Constitución, arts. 149, 160 y 168). Quiere decir, que el Poder Ejecutivo puede actuar de dos formas: una primera forma, es el llamado Acuerdo del Presidente de la República con uno o varios Ministros; la segunda forma, es el Presidente de la República actuando con el Consejo de Ministros. Cabe señalar, que en la Constitución uruguaya, el Presidente de la República es a la vez Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.¹⁰

Corresponde señalar, además, que en la Constitución uruguaya el Presidente de la República, como Jefe de Estado, tiene algunas competencias propias, como

⁶ JIMENEZ DE ARECHAGA, Justino, “La Constitución Nacional”, Tomo VII, pág. 197

⁷ KORSENIAC, José, “Primer Curso de Derecho Público – Derecho Constitucional”, F.C.U., Mdeo., 2006, pág. 644.

⁸ SAYAGUES LASO, Enrique, “Tratado de Derecho Administrativo”, Ed. F.C.U., Mdeo, 2010, Tomo I, N° 1037, págs. 505-506.

⁹ La Constitución de 1967 es la sexta Constitución uruguaya, habiendo sido reformada en forma parcial en 1989, 1994, 1997 y 2004.

¹⁰ CORREA FREITAS, Ruben, “Derecho Constitucional Contemporáneo”, F.C.U., Mdeo., 2014, Tomo II, N° 239, pág. 131.

por ejemplo, la representación del Estado en el interior y en el exterior y la designación y cese de los Ministros de Estado (Constitución, arts. 159 y 174).

En tal sentido, afirma CASSINELLI MUÑOZ lo siguiente: *“La circunstancia de que el órgano Poder Ejecutivo funcione en acuerdo del Presidente de la República con el Ministro correspondiente o en Consejo de Ministros presidido por el Presidente de la República hace que el Presidente de la República participe así en el funcionamiento del órgano Poder Ejecutivo. Pero conviene señalar que un órgano es la Presidencia de la República y otro órgano es el Poder Ejecutivo.”*¹¹

Cuando entró en vigencia la Constitución de 1967, el Poder Ejecutivo tenía nueve Ministerios. Actualmente, desde el año 2005, tiene trece Ministerios, que son Interior; Relaciones Exteriores; Economía y Finanzas; Defensa Nacional; Educación y Cultura; Transporte y Obras Públicas; Industria, Energía y Minería; Trabajo y Seguridad Social; Salud Pública; Ganadería, Agricultura y Pesca; Turismo y Deporte; Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; Desarrollo Social.

La Constitución de 1967 creó un órgano asesor del Poder Ejecutivo, que es la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (Constitución, art. 230); también cometió a la ley la creación de otro órgano asesor, que es el Servicio Civil de la Administración Central, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados (Constitución, art. 60), habiéndose creado por ley la Oficina Nacional del Servicio Civil.

Quiere decir, pues, que en la estructura constitucional del Estado uruguayo, nos encontramos con dos órganos de asesoramiento del Poder Ejecutivo, que son la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y la Oficina Nacional del Servicio Civil.

En primer lugar, la Constitución de 1967 creó la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, como una dependencia directa de la Presidencia de la República (Constitución, art. 230). La Oficina de Planeamiento y Presupuesto estará dirigida por una Comisión, integrada con representantes de los Ministros vinculados al desarrollo y por un Director designado por el Presidente de la República que la presidirá. De acuerdo con la Disposición Transitoria y Especial Letra “O”, los Ministros vinculados al desarrollo son el de Economía y Finanzas; Ganadería, Agricultura y Pesca; Industria, Energía y Minería; Trabajo y Seguridad Social; Transporte y Obras Públicas; Salud Pública; Turismo y Deporte; Educación y Cultura.¹² El Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto debe reunir las mismas calidades que para ser Ministro, ser persona de reconocida competencia en la materia, y su cargo es de particular confianza del Presidente de la República.¹³

La competencia de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto es la de asistir al Poder Ejecutivo en la formulación de los planes y programas de desarrollo, así como en la planificación de las políticas de descentralización que serán ejecutadas por el Poder Ejecutivo, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, respecto de sus correspondientes cometidos; y de los Gobiernos Departamentales, respecto de los cometidos que les asignen la Constitución y la ley (Constitución, art. 230). La Constitución uruguayo, en el citado art. 230, aclara que la Oficina de Planeamiento y Presupuesto tendrá además los cometidos que por otras disposiciones se le asignen expresamente así como los que la ley determine. Así, por ejemplo, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto es el organismo que asesora preceptivamente al Poder Ejecutivo en el Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional que regirá para su período de Gobierno (Constitución, art. 214). También el Poder Ejecutivo, con el asesoramiento de la Oficina de Planeamiento

¹¹CASSINELLI MUÑOZ, Horacio, *“Derecho Público”*, Ed. F.C.U., Mdeo., 2009, N° 21, pág. 25.

¹² Corresponde aclarar que cuando entró en vigencia la Constitución de 1967, la denominación de los Ministerios referidos era diferente. Originalmente la Disposición Transitoria y Especial Letra “O” preveía los siguientes Ministerios: Hacienda; Ganadería y Agricultura; Industria y Comercio; Trabajo y Seguridad Social; Obras Públicas; Salud Pública; Transporte, Comunicaciones y Turismo; y Cultura.

¹³ De acuerdo con el art. 176 de la Constitución las calidades para ser Ministro son las mismas que para ser Senador, es decir ciudadanía natural en ejercicio o legal con siete años de ejercicio, y, en ambos casos, treinta años cumplidos de edad (Constitución, art. 98).

y Presupuesto, podrá observar los proyectos de presupuesto anual que presenten los Entes Industriales o Comerciales del Estado (Constitución art. 221).

En segundo lugar, la Constitución uruguaya de 1967 cometió a la ley la creación del Servicio Civil de la Administración Central, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, **“que tendrá los cometidos que ésta establezca para asegurar una administración eficiente.”** (Constitución, art. 60). Dando cumplimiento al mandato del constituyente, por Ley N° 13.640 de 26 de diciembre de 1967, se creó la Oficina Nacional del Servicio Civil como un órgano dependiente de la Presidencia de la República. Dicha Oficina estaría a cargo de un Director, designado por el Presidente de la República; y por una Comisión Nacional del Servicio Civil, integrada por cinco miembros. En 1978, la dictadura militar suprimió a la Oficina Nacional del Servicio Civil. Al restablecerse la democracia en el Uruguay en 1985, por Ley N° 15.757 de fecha 15 de julio de 1985, se reinstitucionalizó la Oficina Nacional del Servicio Civil, como órgano asesor del Poder Ejecutivo, manteniéndose la vinculación orgánica con la Presidencia de la República.

Las competencias de la Oficina Nacional del Servicio Civil son las de asesorar preceptivamente a la Administración Central, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados en el diagnóstico, aplicación y evaluación de la política de gestión de recursos humanos. Asimismo, asesorará a los Gobiernos Departamentales y demás órganos del Estado que lo soliciten. También debe asesorar a los referidos organismos de la Administración Pública en la organización y funcionamiento de sus dependencias, la racionalización de los métodos de trabajo y de los sistemas de información necesarios. Tiene competencias, la de instrumentar la formación y capacitación de los funcionarios públicos, así como gestionar el Registro Nacional de Funcionarios Públicos. Además la Oficina Nacional del Servicio Civil interviene preceptivamente en la redistribución entre reparticiones públicas, de los funcionarios que sean declarados

excedentes. Participa en las negociaciones colectivas entre la Administración Pública y las organizaciones representativas de los funcionarios públicos.¹⁴

Por su parte, la Comisión Nacional del Servicio Civil está integrada por cinco miembros y el Director de la Oficina Nacional del Servicio Civil, que le presidirá. De los cinco miembros, cuatro son designados libremente por el Poder Ejecutivo y el quinto miembro es designado por el Poder Ejecutivo a propuesta de las organizaciones gremiales más representativas. Entre las competencias de dicha Comisión Nacional, debemos destacar la de emitir opinión de oficio o a requerimiento de cualquier órgano estatal, sobre el cumplimiento de las normas del Servicio Civil. Debe pronunciarse preceptivamente sobre las destituciones de los funcionarios de la Administración Central, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, antes de la resolución de la autoridad administrativa correspondiente. También tiene la competencia de ser oída por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en los asuntos relacionados con el Servicio Civil y la carrera administrativa.

5. Los cometidos o tareas del Estado uruguayo.

En la doctrina uruguaya, siguiendo las enseñanzas de SAYAGUES LASO¹⁵, se distingue entre las funciones y los cometidos del Estado. Mientras que las funciones del Estado son siempre las mismas en cualquier tipo de Estado, es decir la función legislativa, la función administrativa y la función jurisdiccional, los que varían son los cometidos o tareas del Estado. Como se podrá comprender, no son los mismos los cometidos del Estado en un Estado “Juez y Gendarme”, típico del siglo XIX, como fue el Estado uruguayo bajo la Constitución de 1830, en que tenía a su cargo exclusivamente los cometidos esenciales, como es la seguridad interna, la defensa nacional, las relaciones exteriores, la actividad financiera básica y la justicia;

¹⁴ Un análisis completo de las competencias de la Oficina Nacional del Servicio Civil puede verse en CORREA FREITAS, Ruben y VAZ-QUEZ, Cristina, *Manual de Derecho de la Función Pública*, F.C.U., Mdeo., 2011, págs. 363-366.

¹⁵ SAYAGUES LASO, Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, N° 22, pág. 72.

sin embargo posteriormente el Estado intervencionista en la economía, tomó a su cargo diversas actividades o tareas como la salud, la enseñanza, la seguridad social, la energía eléctrica, el agua potable y el saneamiento, las telecomunicaciones, los ferrocarriles, los seguros, la actividad bancaria, etc.

Fue así como el Estado uruguayo, a partir de las primeras décadas del siglo XX, por impulso de la obra reformadora del Estado de don José BATLLE Y ORDOÑEZ, quien ejerciera la Presidencia de la República en dos períodos de gobierno (1903-1907 y 1911-1915) fue tomando progresivamente un conjunto de actividades o tareas. Esas actividades o tareas fueron asumidas por los llamados Entes Autónomos, que fueron creados primero por ley bajo la Constitución de 1830, que no preveía la descentralización por servicios, y que luego fueron previstos expresamente en la Constitución de 1918. En la Constitución de 1934 se incorporó una nueva modalidad de descentralización por servicios, que fueron los Servicios Descentralizados.

La evolución histórica comienza con la creación de la Universidad de la República, que fue instalada en 1849 y la del Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) en 1896. Ya en el siglo XX, comienza el proceso con la creación de la Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles en 1904; del Banco de Seguros del Estado en 1911; la Administración General de las Usinas Eléctricas del Estado en 1912, que se transformaría en el año 1931 en la Administración General de las Usinas y Teléfonos del Estado (UTE); la Administración General de Correos, Telégrafos y Teléfonos en 1915, que se integraría a la UTE en 1931 y luego en 1974 se transformaría en la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL); el Banco Hipotecario del Uruguay en 1915; la Administración Nacional de Puertos (A.N.P.) en 1916; el Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal en 1918; el Consejo Superior de la Enseñanza Industrial en 1919; la Administración Nacional de Combustibles, Alcoholes y Portland (ANCAP) en 1931; el Consejo del Niño en 1934; el Consejo de Enseñanza Secundaria en 1935; la Universidad del Trabajo en 1942; la Administración Nacional de Ferrocarriles del Estado (AFE) en 1947; la Administración de las Obras Sanitarias del

Estado (OSE) en 1952. La Constitución uruguayo de 1967, creó dos Entes Autónomos, que son el Banco de Previsión Social, con el cometido de coordinar los servicios estatales de previsión social y organizar la seguridad social (Constitución, art. 195); y el Banco Central del Uruguay (Constitución, art. 196).

Esta enumeración de organismos creados, que no agota la lista, demuestra claramente cómo el Estado uruguayo fue tomando a su cargo diversos cometidos, como los servicios públicos de energía eléctrica, de agua potable, de saneamiento, de telecomunicaciones, de transporte público; los servicios sociales, como la enseñanza, la salud pública, la protección de la niñez y la adolescencia, la seguridad social, la vivienda; y la actividad privada a cargo de la Administración, como lo fue el caso de la actividad bancaria a cargo del Banco de la República Oriental del Uruguay; los seguros a cargo del Banco de Seguros del Estado: las hipotecas y la política de viviendas a cargo del Banco Hipotecario del Uruguay; la importación y refinación de petróleo y de combustibles en general a cargo de ANCAP.

Como vemos, ya no tenemos un Estado “Juez y Gendarme”, como era el Uruguay en la primera mitad del siglo XIX, sino que en los primeros cincuenta años del siglo XX, se conformó un Estado que intervino en la economía, sea en régimen de monopolio o de competencia; que tomó a su cargo servicios públicos muy importantes para la población en general: y que también se hizo cargo de servicios sociales, procurando dignificar la vida de sus habitantes.

6. La reconfiguración del Estado uruguayo en la economía global.

Los cambios han sido la constante en la historia de la humanidad, comprobándose actualmente que éstos se producen cada vez más en períodos más cortos de tiempo. A partir de la década de los ochenta, nos encontramos con un mundo con énfasis en lo económico y comercial, que se acompaña por un proceso universal de disminución del papel de los gobiernos como agentes económicos.

Estos cambios comerciales, económicos y sociales, requirieron transformaciones de los gobiernos y de sus administraciones, dado el impacto que la eficiencia y la eficacia de la estructura y funcionamiento de la Administración Pública, produce en el desempeño económico de los países y de las empresas. En este contexto, constituyó objetivo relevante de las reformas de las administraciones públicas, dotar a los agentes económicos de condiciones que posibilitaran acciones eficaces, que se traduzcan en mayor presencia y fortaleza en los mercados internacionales. La competitividad económica requiere, sin lugar a dudas, el soporte de un sector público eficiente y eficaz. El mundo de la globalización en que nos encontramos inmersos, es cualitativamente diferente del que conocíamos, por lo que requiere de planteamientos más audaces, creativos y veloces, lo que implica, inevitablemente, repensar el Estado, revalorizando su papel en la economía.

La descentralización del Estado y la privatización de empresas y servicios públicos, así como la renuncia del Estado cada vez en mayor medida, a cumplir su tradicional rol de empresario transfiriéndolo al sector privado o a veces a empresas públicas extranjeras, son los dos procesos que se están dando en este marco globalizante. Si bien la globalización representa para los Estados cierto grado de complejidad e incertidumbre, aquella no deja de contar con aspectos positivos, que el Estado debe descubrir, reforzar y tratar de contrarrestar algunos efectos y consecuencias.

Debemos afirmar que la disyuntiva no es el tamaño del Estado, sino que lo importante es la eficacia y la eficiencia del Estado, en cómo hace las cosas. Dicho en otros términos, lo importante es la calidad del Estado. Por lo tanto, más que habla de achicar el tamaño del Estado, lo que corresponde es corregir sus deformaciones, ya que el camino a seguir no es destruir al Estado, sino fortalecer al Estado en los puntos estratégicos. La concepción del Estado “mínimo” preconizado por algunos teóricos del llamado “neo-liberalismo”, que deja gran parte de los temas para que los resuelva el mercado, no resulta viable en las perspectivas que nos depara el siglo XXI.

La tendencia a reclamar un Estado “mínimo”, está cambiando por la de pedir un Estado menos “grande”, pero sobre todo diferente y sólido. Diferente, porque no debe asumir roles perimidos, sino que fundamentalmente debe crear las normas y los canales para que su gestión sea realizada en forma privada. Sólido, por lo serio y profesional de sus acciones.

La globalización no es un tema nuevo, porque en realidad lo nuevo es la naturaleza de la misma, los nuevos aspectos que son consecuencia de la tecnología, de la información, de las relaciones internacionales, que tienen partes positivas, pero también partes negativas y peligrosas. Esto vuelve al tema central, que es el de preguntarnos qué tipo de Estado requiere esta nueva etapa que nos toca vivir en el siglo XXI, para defender la sociedad, con los valores en los cuales creemos y a los cuales apuntamos. Estimo que en esta etapa el desafío consiste en conciliar los tres objetivos: crecimiento económico, justicia social y democracia.

En este sentido, hay que tener especialmente en cuenta lo que ha afirmado el ex Presidente del Gobierno de España, Felipe González, en el sentido de que el siglo XXI priorizará la inteligencia, la educación y la capacidad. Por ello es que el Estado uruguayo, desde 1985 hasta la fecha, ha encarado diversos procesos de reforma del Estado, que aunque con diferentes enfoques y perspectiva, tiene como objetivo adaptar la estructura y el funcionamiento del Estado y de su burocracia, a las nuevas exigencias del mundo globalizado.

7. Conclusiones.

Luego de este desarrollo sobre la evolución histórica del Estado uruguayo, así como de los cometidos, actividades o tareas que ha ido tomando a su cargo, teniendo en cuenta las perspectivas de un mundo globalizado que exige una mayor calidad en la gestión del Estado, corresponde formular algunas conclusiones.

En primer lugar, se constata que desde el punto de vista estructural, el Estado uruguayo quedó configurado con la Constitución uruguaya de 1967, en la que se crearon dos Entes Autónomos, el Banco de Previsión Social y el Banco Central del Uruguay; y dos órganos asesores del Poder Ejecutivo, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y la Oficina Nacional del Servicio Civil.

En segundo lugar, el proceso de descentralización administrativa comenzó en la Constitución de 1918, tanto desde el punto de vista funcional o de servicios, con los llamados Entes Autónomos y luego los Servicios Descentralizados en la Constitución de 1934; y desde el punto de vista territorial con la creación de los Gobiernos Departamentales. Este proceso de descentralización territorial tuvo su punto culminante con la reforma constitucional de 1997, en la que se reconoció los tres niveles de gobierno: el nacional, el departamental y el municipal.

En tercer lugar, los cometidos que el Estado uruguayo ha ido tomando a su cargo, permiten afirmar que el Uruguay es un Estado Social de Derecho, dado que no sólo la Constitución reconoce y consagra los derechos económicos y sociales (Constitución, arts. 40 a 57), sino que también el Estado presta servicios en materia de salud, vivienda, educación, seguridad social, protección de la niñez y de la adolescencia, etc., procurando el bienestar y la justicia social entre sus habitantes.

Montevideo, 18 de mayo de 2015.-

BIBLIOGRAFIA

CASSINELLI MUÑOZ, Horacio, "*Derecho Público*", Ed. F.C.U., Mdeo., 2009.

CORREA FREITAS, Ruben, "*Derecho Constitucional Contemporáneo*", Ed. F.C.U., Mdeo, 2 Tomos, 2013-2014.

CORREA FREITAS, Ruben, "*Constitución de la República Oriental del Uruguay, Anotada y concordada*", Ed. F.C.U., Mdeo., 2015.

CORREA FREITAS, Ruben y VAZQUEZ, Cristina, "*Manual de Derecho de la Función Pública*", Ed. F.C.U., Mdeo., 2011.

GROS ESPIELL, Héctor, "*La Corte Electoral*", Ed. IIDH – CAPEL, Costa Rica, 1990.

JIMENEZ DE ARECHAGA, Justino, "*La Constitución Nacional*", Ed. Cámara de Senadores, 1991.

KORSENIK, José, "*Primer Curso de Derecho Público – Derecho Constitucional*", Ed. F.C.U., 2006.

SAYAGUES LASO, Enrique, "*Tratado de Derecho Administrativo*", Ed. F.C.U., Mdeo., 2010.