

EL PROCESO DE REFORMA DEL ESTADO EN EL URUGUAY

Dr. Ruben CORREA FREITAS
Director de la Oficina Nacional del Servicio Civil
Ponencia presentada ante la 50a. Sesión de la
Asamblea General de las Naciones Unidas
sobre Administración Pública y Desarrollo
New York - 15 de abril de 1996

SUMARIO

I.- Generalidades. II.- La crisis de los años 80'. III.- La reinstitucionalización democrática en 1985. IV.- La cuestión del Estado. V.- Los planes de reforma del Estado. VI.- Hacia un nuevo Estado. VII.- Conclusiones.-

I.- GENERALIDADES

La República Oriental del 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 la

transferencia de ganancias hacia el exterior. Fue así como al impulso de la obra reformadora de don José BATLLE Y ORDOÑEZ, quien ejerciera la Presidencia de la República por dos veces (1903-1907 y 1911-1915), se crearon diversos organismos del Estado, llamados Entes Autónomos, descentralizados del Poder Central, a cargo de la producción 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, 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 (Administración de las Obras Sanitarias del Estado, OSE, y Administración de los Ferrocarriles del Estado, AFE, en 1947).

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 eran 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 recuperar la economía en su conjunto, etc..

Es precisamente sobre el proceso de «Reforma del Estado» en el Uruguay, que habré de analizar a continuación con la finalidad de comprender el alcance de las medidas adoptadas y cuál ha sido la actitud de la sociedad en su conjunto, ante un fenómeno que ha sacudido a todo el mundo.

II.- 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 déficit 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 he expresado 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».⁽¹⁾

La crisis en el Uruguay tuvo particulares relieves en el plano económico, dado que la inflación, por ejemplo, había trepado a guarismos cercanos al

(1) CORREA FREITAS. Ruben. "Los nuevos desafíos del Estado". Ed. Byblos. Mdeo.. 1994. pág. 80.

100% anual. El déficit fiscal osciló entre 1982 y 1985 en guarismos del 9,5 y el 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 crítico 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 por cada 100 habitantes. Corresponde señalar que actualmente el costo del Estado en su conjunto, representa el 36% del PBI.

III.- LA REINSTITUCIONALIZACION DEMOCRATICA EN 1985

La apertura democrática que se produjera en el Uruguay en 1985, con la Presidencia del Dr. Julio María SANGUINETTI, 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 exterior 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..

Es así como el gobierno democrático, logró un crecimiento del PBI en el primer quinquenio del 15%; se redujo el déficit fiscal, que en 1985 era del 9,5% al 6,3% en 1989; cabe hacer notar que actualmente en 1996, el déficit fiscal se ubica en torno al 1,8% del PBI; las exportaciones lograron un vigoroso crecimiento, que pasaron de 925 millones de dólares en 1984 a 1.540 millones de dólares en 1989 (en 1995, las exportaciones totalizaron 2.116,7 millones de dólares); por último, la inflación que en 1985 se situó en el 82% anual, se redujo al 57% en 1987 y luego de diversas dificultades como consecuencia de la adversa coyuntura externa (aumento de las tasas de interés, baja de los precios de la materia prima) así como de una enorme sequía en 1989, a partir de 1991 se ha ido reduciendo significativamente la inflación, de tal manera que en 1995 se sitúa en aproximadamente el 33% anual, proyectándose por parte de los responsables de la economía una reducción al 20% en 1996.

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 día de la temática nacional habitual, por imposición natural de los argumentos y las evidencias. Pasó a adquirir, así en el Uruguay, la fuerza de la cotidianidad 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 en 5.400 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 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."⁽²⁾

IV.- LA CUESTION 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 para asegurar una administración más eficiente (Constitución Uruguaya 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 lo 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

(2) "Cinco años de democracia". Edición Oficial, Mdeo., 1990, págs. 39-41.

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."⁽³⁾

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 de 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 neo-liberales expresan su formal rechazo del Estado.

CORREA FREITAS, Ruben, "La Reforma del Estado en el Uruguay", Edición Oficial, Mideo., 1988.
pág. 32.

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, con protecciones arancelarias o con reintegros a las exportaciones, 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 la Empresas del Estado, el pasaje a la actividad privada de determinados organismos gestionados por el Estado. En mi concepto, la Reforma del Estado es algo 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.⁽⁴⁾

Analizando en su conjunto el problema del Estado, especialmente a partir de la apertura democrática en América Latina, ha señalado con particular brillo el Presidente Julio María SANGUINETTI lo siguiente:

«En los años ochenta la economía fue un talón de Aquiles en la situación latinoamericana. Exceptuados Chile, Colombia y Uruguay, no hay países con evolución favorable. Sin duda esta situación influyó mucho en el deterioro de los gobiernos militares, alentándolos a la salida democrática, pero gravó a su vez el advenimiento de la democracia con una pesada hipoteca. La afirmación anterior no debe inducir a un error bastante difundido que atribuye a la crisis de la deuda externa un efecto democratizador. Que la situación deterioró las dictaduras no hay duda; sin embargo, no puede atribuírsele ese efecto mecánico cuando se da el caso de Chile donde, a la inversa, en plena dinámica expansiva se produce la apertura democrática.

El hecho es que la mayoría de los gobiernos de la década han vivido angustiados por una situación económica plagada de momentos críticos, sufriendo el fuerte deterioro de la opinión pública y el crecimiento de la inestabilidad institucional.

Resulta entonces inestimable cuidar la estabilidad económica, que no quiere decir, en términos latinoamericanos, moneda dura e inflación; quiere decir previsibilidad. Vivir sin sorpresas. Momentos buenos y malos habrá, pero la cuestión es poder eludir las avalanchas sorpresivas.

Conciliar la economía con las necesidades de una transición institucional es parte sustantiva del desafío que ésta implica. Los economistas suelen despreciar en sus análisis, o relegar, el factor político o social. Los políticos, por su parte, son reacios a atarse a los rigores de una administración cuidadosa, con limitaciones en los gastos y sin concesiones a la popularidad. Hay que lograr ese equilibrio, dosificar ambas visiones, encontrar una política que gradúe una y otra necesidad. Siempre es penoso, pero inevitable. El mito voluntarista,

(4) CORREA FREITAS, Ruben, "Los nuevos desafíos del Estado", Ob. cit., págs. 64-65.

asentado en la fe en el Estado planificador, se ha derrumbado no sólo en los asfixiantes esfuerzos marxistas, sino aún en sus versiones democráticas. Hoy sufrimos del contra-mito creado por un neoanarquismo conservador que prácticamente aspira a la evaporación del Estado, cuando el mundo nos muestra que aún las economías más abiertas no renuncian a ciertos márgenes de protección y al cuidadoso manejo de algunas variables, como la monetaria.

Una humanidad cada día más preocupada por el medio ambiente, por la escasez de agua y petróleo y por los efectos devastadores del uso de la droga, reclamaría al Estado una presencia distinta. El viejo Benefactor será ahora sobre todo un Fiador, un garante atento a los equilibrios entre el hombre y la naturaleza y los hombres entre sí.»⁽⁵⁾

V.- LOS PLANES DE REFORMA DEL ESTADO

De muy diferentes maneras se ha denominado a la llamada «Reforma del Estado». Así, por ejemplo, GORBACHOV la denominó «perestroika» o «reestructuración»⁽⁶⁾, David OSBORNE y Ted GAEBLER nos hablan de la «reinención del Gobierno»⁽⁷⁾, el Vicepresidente de los EEUU, AL GORE prefiere el término «Gobierno más efectivo y menos costoso»⁽⁸⁾, DROMI en la Argentina se refiere a la «relocalización del Estado».⁽⁹⁾

Pero lo cierto y lo real, es que la mentada «Reforma del Estado» supone un cambio profundo en la organización y funcionamiento del Estado y de la Administración Pública, liberando al mercado y a la sociedad civil determinadas tareas, actividades o cometidos que no son de la esencia del Estado, que pueden ser desarrolladas por los particulares en régimen de libre competencia. La llamada «Reforma del Estado» no es, ni puede ser, sinónimo de privatización. ¿Por qué?. Porque son diversos los instrumentos de la «reforma del Estado», tales como la privatización, la desregulación, la descentralización, la desconcentración, la desburocratización, la delegación y la desinflación

(5) SANGUINETTI, Julio María. "El temor y la impaciencia", F.C.E., Argentina, 1991, págs. 48-50.

(6) GORBACHOV, Mijail, "Perestroika", Emecé Ed., Buenos Aires, 1987, pág. 28.

(7) OSBORNE, David y GAEBLER, Ted "La reinención del Gobierno", Ediciones Paidós, España 1994.

(8) AL GORE, "Un gobierno más efectivo y menos costoso", Edamex, México 1995.

(9) DROMI, Roberto, "Derecho Administrativo", Ed. Ciudad argentina, Buenos Aires, 1995, págs. 44-45.

normativa. Tan o más importante que la privatización, esto es la venta de activos públicos o estatales, es la desregulación, es decir la eliminación de regulaciones o normativas por parte del Estado de actividades desarrolladas por los particulares, de trabas burocráticas impuestas a los ciudadanos para el cumplimiento de actividades agropecuarias, industriales o comerciales.

Pero los planes de «Reforma del Estado» no pueden limitarse a la reestructura o reorganización del aparato estatal y de su funcionamiento, sino que debe abarcar otros aspectos tales como la reforma política, la reforma del sistema educativo, la reforma del sistema de seguridad social, las políticas sociales en materia de educación, vivienda y salud. Reformar el Estado, no es un problema de «organigramas», ni de «más o menos» oficinas o reparticiones públicas, sino que es un problema de «mentalidad» y de «actitud» tanto de los gobernantes, como de los funcionarios y de los ciudadanos.

En efecto, de nada sirve reformar al Estado, si el sistema político no funciona, o está trabado; para qué reformar el Estado, si no se reforma el sistema educativo que es la base y la esencia para el desarrollo de la sociedad moderna, dominada por el conocimiento científico, la informática, la integración regional y la economía de mercado; cómo reformar al Estado si no se reforma un sistema de seguridad social, de jubilaciones y pensiones, que en el Uruguay tiene un costo para el Estado de 2.800 millones de dólares, en un Presupuesto global de 5.200 millones de dólares, o sea más del 50% del Presupuesto se destina a la seguridad social.

En definitiva, reformar al Estado no supone «debilitar» al Estado, porque ningún país desarrollado del mundo ha prescindido de un «Estado fuerte». Pero «Estado fuerte» no implica un Estado «gordo», porque como muy bien enseña Alvin TOFFLER, de lo que se trata es de crear un Estado con «más músculos y menos grasas».⁽¹⁰⁾

Respecto a los planes de reforma del Estado aplicados en el Uruguay en los últimos diez años, debemos destacar tres etapas bien diferenciadas:

a) Primera etapa 1985-1989

Durante la primera Presidencia que ejerciera el Dr. Julio María SANGUINETTI entre 1985 y 1990, 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.

(10) TOFFLER, Alvin, "El cambio del poder", Plaza y Janés Ed., España. 1990, págs. 304-306.

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 la ciudad de 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.⁽¹¹⁾

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 técnica 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 al mérito y la capacitación como los elementos fundamentales para las promociones. A todo esto, debe agregarse que durante ese 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 con la sanción de las leyes correspondientes.

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

(11) CORREA FREITAS, Ruben y FRANCO, Rolando, "Gestión del Estado y Desburocratización". Ed. El libro libre. Mdeo.. 1989. 286 págs.

b) Segunda etapa 1990-1994

A partir de 1990, el gobierno encabezado por el Presidente Luis Alberto LACALLE HERRRERA, 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 No. 16.211 de 10. 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, organismo responsable de las telecomunicaciones, en una sociedad de economía mixta; la supresión de ILPE (Industria Lobera y Pesquera del Estado); 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.⁽¹²⁾

Habiéndose promovido por algunas organizaciones políticas y sindicales, el recurso de referéndum contra algunos artículos de la Ley de Empresas Públicas, el 13 de diciembre de 1992 la ciudadanía se pronunció por una muy clara mayoría, que representó el 72% de los votos válidos emitidos, por la derogación de cuatro artículos, que en esencia le daban la amplia potestad al Poder Ejecutivo para la concesión de servicios públicos y que transformaba a ANTEL en una empresa mixta con participación de capitales privados.⁽¹³⁾

La lectura que puede realizarse de este pronunciamiento de la ciudadanía uruguaya 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, que la Ley de empresas públicas No. 16.211 se refería a la concesión de servicios públicos. A mi juicio, no puede concluirse que haya una oposición a la reforma del Estado, sino por el contrario se quiere la reforma del Estado, pero hecha con transparencia, con garantías suficientes, una reforma que debe realizarse no como una revancha contra el pasado, sino como afirmación de que el Estado debe modernizarse y que la sociedad debe desarrollarse. Las experiencias vividas en otros países de la región, alentó las sospechas de los uruguayos sobre una venta indiscriminada de las empresas del Estado y en condiciones no muy ventajosas para los intereses del país.

(12) CORREA FREITAS, Ruben, "La transformación de las Empresas Públicas uruguayas". F.C.U., Mdeo., 1992, 214 págs.

(13) CORREA FREITAS, Ruben, "Los nuevos desafíos del Estado", Ob. cit., pág. 67.

A la citada ley de empresas públicas, debemos agregar dos leyes muy importantes aprobadas: una sobre puertos (Ley No. 16.246 de fecha 8 de abril de 1992) y otra sobre desmonopolización de los seguros (Ley No. 16.426 de fecha 14 de octubre de 1993), que complementan significativamente el proceso de reforma de las empresas estatales.

Asimismo, corresponde destacar que en esta segunda etapa, se aprobaron una serie de disposiciones contenidas en la Ley de Presupuesto Nacional No. 16.170 de 28 de diciembre de 1990, relacionadas con el régimen de compras del Estado. En tal sentido, se consagraron una serie de principios muy importantes para la contratación administrativa tales como la flexibilidad, la delegación, la ausencia de ritualismo, la materialidad frente al formalismo, la veracidad salvo prueba en contrario y la publicidad, con una finalidad primordial del nuevo sistema que es la de desburocratizar, destrabar, delegar, es decir hacer más fácil, más ágil y más sencillo todo el procedimiento de compras del Estado, incluso en lo que se refiere al control.⁽¹⁴⁾

En materia de recursos humanos, corresponde señalar que a iniciativa del Poder Ejecutivo, se sancionó una nueva ley de funcionarios públicos, Ley No. 16.127 de fecha 7 de agosto de 1990, que contiene normas precisas sobre ingreso a la función pública, consagrando como principio general la prohibición de ingreso de nuevos empleados; disposiciones sobre redistribución de funcionarios dentro de la Administración Pública; sobre calificaciones y ascensos; sobre incentivos para el retiro de la función pública y, por último sobre arrendamientos de obra.⁽¹⁵⁾

Finalmente, en materia de desburocratización, la aprobación del Decreto del Poder Ejecutivo No. 500/991 de fecha 27 de setiembre de 1991, sobre el procedimiento administrativo en el ámbito de la Administración Pública, contribuyó en buena medida a acelerar los trámites, a agilizar el funcionamiento de la Administración y abridar una mayor protección a los derechos de los administrados.

c) Tercera etapa 1995-1999.

La tercera etapa del proceso de Reforma del Estado en el Uruguay, se inicia con la segunda Presidencia del Dr. Julio María SANGUINETTI. Se

(14) CORREA FREITAS, Ruben, "La reforma del régimen de compras del Estado", Ed. Amalio Fernández, Mdeo., 1991, 137 págs.; SAYAGUES ARECO, Alberto, "El nuevo régimen de compras", F.C.U., Mdeo., 1992, 214 págs.

(15) CORREA FREITAS, Ruben, "La nueva Ley de Funcionarios Públicos", F.C.U., Mdeo., 1990, 136 págs.

caracteriza 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 ha mantenido estable en 242.000 aproximadamente; segundo, para la introducción de los conceptos de excelencia y de calidad total en la Administración Pública.

Es así como en el Decreto del Poder Ejecutivo No. 255/995 de fecha 11 de julio de 1995, que estableció las bases para la formulación del proyecto de Presupuesto quinquenal, se afirma «que la reforma del Estado supone cambios orientados al fortalecimiento de la Administración como instrumento eficaz de las políticas de Gobierno, mejorando la calidad de los servicios y jerarquizando las funciones sustantivas que faciliten la inserción competitiva del país en la región». Se agrega «que correlativamente es necesario adoptar medidas de reforma administrativa que eliminen redundancias y adecuen la estructura organizativa y la asignación de recursos basada en el logro de metas de gestión, lo que a su vez permitirá liberar los recursos para jerarquizar y profesionalizar la función pública» (Considerandos III y IV).

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

En efecto, desde la transformación de la Dirección Nacional de Correos, servicio desconcentrado del Ministerio de Educación y Cultura, en una empresa pública como Servicio Descentralizado, que se denomina como Administración Nacional de Correos, dirigida en el futuro por un Directorio de tres miembros, hasta la transformación de diversos organismos del Estado como personas públicas no estatales, como es el ejemplo de la ex-Subsistencias y del ex-Diario Oficial e Imprenta Nacional, que pasaron a denominarse respectivamente Instituto Nacional de Abastecimiento (I.N.A.) y Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones.

Asimismo, cabe destacar de modo muy especial la creación del Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE), integrado por el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, que lo presidirá, por el Ministro de Economía y Finanzas y por el Director de la Oficina Nacional del Servicio Civil. Este organismo tendrá a su cargo 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 proyecten los respectivos Ministerios.

En otro orden de cosas, y en lo que se refiere al funcionario de la Administración, corresponde hacer mención al establecimiento de un nuevo sistema de evaluación del desempeño, en el que se habrá de premiar económicamente el desempeño excelente y muy bueno de aquellos funcionarios que sean calificados como tales; asimismo, se prevé en la citada Ley de Presupuesto, la creación de un escalafón gerencial, al cual se accederá estrictamente por concurso, dotándose así a la Administración de un cuerpo gerencial adecuado a las necesidades de estos tiempos de cambio y transformación.

La previsión de incentivos para el retiro de la función pública para los funcionarios mayores de sesenta y cinco años, así como el sistema de reconversión laboral previsto para aquellos funcionarios que sean declarados excedentes como consecuencia de las reestructuras ministeriales, conforman todo un sistema tendiente a una racionalización de los recursos humanos dentro de la Administración Pública.

En definitiva, la reforma del Estado prevista en la Ley de Presupuesto de 1995, es una reforma que tiene como objetivo principal lograr una mayor eficiencia en la prestación de los servicios del Estado, busca dotar de los mecanismos necesarios para una mayor calidad de los servicios, y fundamentalmente se persigue la excelencia en la actuación de los funcionarios públicos.

La reforma del Estado debe hacerse con los funcionarios, y no contra los funcionarios; la reforma se hace para lograr mayor eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios, y no para cesar o despedir empleados públicos. Pero para ello, debe lograrse el apoyo necesario e imprescindible de todos los actores de este proceso, funcionarios y jerarcas, partiendo de la hipótesis que el gran beneficiario de la reforma del Estado será 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.

VI.- HACIA UN NUEVO ESTADO

Luego de diez años de experiencia de reforma del Estado en el Uruguay,

puede afirmarse que se han dado pasos muy importantes, en forma gradual, pero que han logrado transformar el perfil de un Estado lento, pesado e ineficiente.

En ese sentido, debe destacarse la política económica, con un constante crecimiento del Producto Bruto Interno, con una sustancial reducción del déficit fiscal que actualmente se sitúa en un 1,8 del PBI, y con un nivel de inflación anual en baja, estimándose para el año 1996 un 20%. A ello debe agregarse la apertura de la economía, mediante la rebaja de aranceles, así como la integración regional en el Mercosur, con Argentina, Brasil y Paraguay, a partir del Tratado de Asunción de 1991.

Los esfuerzos realizados para la contención de ingreso a la función pública, así como los incentivos para el retiro de funcionarios, si bien no han dado resultados espectaculares en cuanto a la reducción del número de empleados, sin embargo se ha mantenido estable en 242.000 funcionarios públicos, mientras que en la actividad privada hay 330.000 nuevos puestos de trabajo. Esto significa que ha crecido el sector privado, lo que supone un desarrollo muy importante para la economía en su conjunto.

Tal como lo afirmé en 1994, «los nuevos desafíos del Estado tienen que ver con la integración regional, con la reforma del Estado, con la reforma constitucional, con la transformación de las empresas públicas, con la descentralización del Estado, con la protección del medio ambiente, con los avances tecnológicos, con la participación ciudadana, aspectos que en su conjunto nos muestran la profunda crisis y transformación a la que se ve sometido el Estado.»⁽¹⁶⁾

Es notable la modernización y el crecimiento de las empresas estatales, tales como la empresa de energía eléctrica, UTE, y la empresa de telecomunicaciones, ANTEL, que han transformado sustancialmente la forma de gestión, con una atención personalizada hacia el cliente y con una muy notoria calidad de los servicios prestados, habiéndose terminado con los apagones de luz y con los teléfonos fuera de servicio.

Existe la preocupación por una mayor eficiencia y competitividad del Sector Público, por la mejora continua de la gestión de los servicios, por la excelencia en la prestación de los servicios públicos, por la aplicación de las más modernas técnicas de gerencia, por el marketing social en donde se toma en cuenta las relaciones Estado-ciudadano, por la ética en la función pública

(16) CORREA FREITAS, Ruben, "Los nuevos desafíos del Estado", pág. 93.

que implica el respeto de determinados valores tales como la lealtad institucional y la transparencia en los procedimientos.

Nos encontramos frente a la alternativa de construcción de un nuevo Estado. Y la clave de su construcción está dada por una nueva definición más clara de cuáles son los cometidos sustantivos que debe tener a su cargo. Incorporando los nuevos cometidos sustantivos para responder a los desafíos de la sociedad moderna. Tercerizando aquellos que hoy pueden ser desarrollados con beneficios sociales por los particulares. Es un Estado que apuesta a la eficiencia, reduciendo la presión fiscal sobre la sociedad civil para que ésta pueda desarrollarse en términos de competitividad. El nuevo Estado que define cuál debe ser la plantilla de su personal, terminando con los nombramientos indiscriminados de empleados públicos. Un Estado nuevo que premia la excelencia en el desempeño de los funcionarios, que capacita para la formación de los nuevos cuadros gerenciales, que estimula el desarrollo y el perfeccionamiento de sus funcionarios.

Pero el nuevo Estado uruguayo, no es símbolo de la negación del Estado, ni es un Estado débil. La reforma del Estado no ha sido hecha en el Uruguay con odio hacia lo público, como una revancha contra el Estado de Bienestar, contra el intervencionismo, sino que ha sido hecha con cariño y con respecto a los valores tradicionales, conscientes de que no se trata de «destruir» al Estado, sino que se debe «construir» un nuevo Estado. En definitiva, «reformular» al Estado significa dotarlo de mayor eficiencia, de mayor agilidad, de nuevos instrumentos, hacerlo más «fuerte» dado que no puede concebirse el desarrollo económico y social de una nación con un Estado débil, con una sociedad civil librada a las reglas de la economía de mercado, sin ninguna intervención estatal. Se necesita un «Estado garante», un «Estado fiador» de los desequilibrios sociales, para la protección de los derechos humanos, para el cuidado del medio ambiente, para combatir la pobreza crítica.

VII.- CONCLUSIONES

El transcurso de una década de reforma del Estado en el Uruguay, demuestra claramente la voluntad política de las diferentes fuerzas partidarias de llevar adelante un proceso de transformación y de modernización de la Administración Pública. Pese a la rotación de los partidos políticos en el gobierno, o justamente por la madurez que ello supone, los esfuerzos se han

continuado desarrollando, se han profundizado y logrado cambios importantes fundamentalmente en la cultura organizacional. Lo que alienta la esperanza de alcanzar nuevas metas. Otro aspecto importante, es el que se relaciona con el enfoque dado al proceso. Un enfoque basado en lo sustantivo de carácter gradualista. Estimando que los cambios profundos no se pueden introducir de un día para el otro. En definitiva, que la Reforma del Estado es una política de Estado, que va más allá de lo que pueda hacer un gobierno en un período determinado.

La sustancial mejora de la política macroeconómica, con un crecimiento constante del PBI, con una sustancial rebaja del déficit fiscal, con una clara tendencia a la baja de la inflación anual, un importante desarrollo del comercio exterior y una apertura de la economía mediante la rebaja de aranceles, dan una pauta muy clara de que en diez años se han logrado controlar los problemas que afectaban a la economía uruguaya y que impedían el desarrollo económico. La integración regional con Argentina, Brasil y Paraguay a través del Mercosur, le ha permitido al Uruguay mejorar su competitividad y ampliar su comercio exterior.

Es indudable que Uruguay ha dado pasos muy importantes en el proceso de modernización del Estado, tanto en la política de personal, como en materia de estructura organizativa. Es así como se privatizaron servicios, se transformaron empresas públicas, se está reestructurando a la Administración Central. Se han dictado normas legales y reglamentarias, tendientes a racionalizar estructuras y procedimientos, como por ejemplo en materia de compras y procedimiento administrativo.

Pero lo más importante de este proceso de cambio, es la preocupación por la mejora de la calidad de los servicios públicos, extremo que sólo puede cumplirse con la colaboración de un personal motivado y formado con criterio de excelencia. La reforma del Estado debe hacerse con los funcionarios y no contra los funcionarios. Pero el destinatario de esta reforma es la ciudadanía, que es la que tiene el legítimo derecho a recibir la prestación de los servicios públicos con la mayor calidad y excelencia posibles.

Finalmente, cabe señalar que la reforma uruguaya abarca no sólo a la Administración Pública, sino que también se procura la reforma del sistema político, del sistema educativo y de la seguridad social. Esto demuestra el enfoque global que se ha dado a la reforma del Estado, asignándole una importancia no sólo desde el punto de vista económico, como un problema de reducir los costos del Estado, sino también de carácter político y social, es

decir de eficiencia, de calidad total y de excelencia.

Sin ninguna duda, es un desafío para el Uruguay reformar el Estado, porque de ello dependerá, en buena medida, el desarrollo económico y la justicia social, sin los cuales es impensable la consolidación de la democracia como sistema político.

Montevideo, 10 de abril de 1996.