



URUGUAY:
LA REFORMA DEL ESTADO EN
EL OJO DE LA TORMENTA ¹

*Gerónimo de Sierra**

El proceso de profundas, y en buena medida traumáticas, transformaciones sociales, económicas y políticas que están viviendo los países latinoamericanos en los últimos veinte años, ha involucrado -aunque con sus modalidades específicas- también al Uruguay, tanto en sus estructuras como en la conducta de los principales actores sociales y políticos. En varios de sus sentidos posibles, es hoy pertinente afirmar que la supuesta antigua *Suiza de América* se va latinoamericanizando en forma radical y duradera.

1 El contenido del presente artículo recoge materiales elaborados en el marco de la investigación interdisciplinaria sobre "Intervencionismo estatal y sistema político" que se desarrolla en tres departamentos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

* Profesor-investigador del Departamento de Sociología (antes ICS) de la Facultad de Ciencias Sociales y en el Centro Interdisciplinario de Estudios del Desarrollo Uruguayo, CIDEUR, Uruguay.

El autor agradece la colaboración de Conrado Ramos en la recopilación de documentación reciente sobre Reforma del Estado en Uruguay y, sobre todo, sus agudas reflexiones sobre las nuevas propuestas de reforma en la lógica de gestión de la administración pública, tema sobre el cual investiga actualmente.

El severo y continuo proceso de deterioro de la calidad de vida de amplias capas sociales, la creciente informalización de la población económicamente activa, la expansión de los sectores de pobreza crítica, el deterioro creciente de la cobertura y, sobre todo, de la calidad de los servicios de salud, educación, vivienda y otras demandas vitales, son en el plano social fenómenos incontrovertibles y de difícil reversión a corto plazo (Davrieux, 1987 a; Terra y Haretche, 1991; Apezechea y otros, 1983; de Sierra, 1987 a).

Políticamente la larga y profunda crisis del régimen y del sistema de partidos que se extendió desde la llamada *dictadura constitucional* de Pacheco Areco -iniciada en 1968 hasta el fin de la dictadura militar en marzo de 1985- representó una ruptura importante y duradera con un proceso de avance de muchas décadas en la democratización política. La redemocratización en curso desde 1985 aún no ha logrado eliminar, por cierto, muchas de las debilidades y disfuncionalidades del sistema político y de partidos que ya se habían expresado en los años previos a la crisis mencionada. En algunos aspectos incluso la situación se ha visto agravada.

En el plano económico, el país no sólo ha introyectado todas y cada una de las fluctuaciones y nuevas determinantes del proceso de transformación de las matrices de relación de América Latina con el mercado mundial -productivo, comercial y financiero-, sino que continúa inmerso en un prolongadísimo proceso de crisis de acumulación -más de treinta años- expresado en bajísimas tasas brutas de inversión, y de crecimiento del PIB, atraso tecnológico, altas tasas de inflación, fuga de capitales, etcétera (Notaro, 1984; Noya, 1984; Berretta, 1989; Arocena y Sutz, 1989).

Como lo han señalado recientemente varios autores (ver entre otros: Panizza y Pérez Piera, 1988; de Sierra, 1987a y c; Ramos, 1991), estas transformaciones en varias dimensiones de la sociedad, la política y la economía del país, han producido y/o interactuado con modificaciones importantes. A veces, en la estructura concreta del Estado y otras en el contenido de los discursos teóricos, políticos e ideológicos que sobre el Estado -su pasado, su realidad actual y sobre todo su futuro- pasaron a tener actores claves de la sociedad, el sistema de partidos, y los inte-

grantes de los equipos de gobierno de la administración de Sanguinetti y Lacalle, ambas posteriores al régimen militar.

Estos cambios y estos debates, así como las múltiples iniciativas de reforma, recubren aspectos muy diversos de la compleja red de funciones, problemáticas y estructuras que abarca el fenómeno del Estado y sus atribuciones actuales o postuladas normativamente.

En esta breve introducción, queremos jerarquizar el fenómeno específico constituido por lo que podríamos llamar un verdadero *estallido* de la problemática y los debates sobre el Estado, su diagnóstico, sus posibles reformas y por supuesto el papel que el mismo debe jugar en el futuro del país, de cara a los difíciles desafíos que éste enfrenta en la actualidad. Lo destacable no es sólo la intensificación del debate y las confrontaciones referidas a la problemática del Estado -fenómeno quizás explicable o previsible en un país en el que hay fuerte consenso en considerar que aquél ha jugado un rol decisivo en toda su historia moderna sino el hecho de que ese debate y esas confrontaciones se expandan mucho más allá de las elites intelectuales o políticas, y se convierta en un tema central para la mayoría de las principales organizaciones sociales y corporativas, e incluso el conjunto de la opinión pública.

Y además, es sociológicamente significativo que esa centralidad del tema estatal impregne, cada vez más, un conjunto muy alto de los otros debates y confrontaciones que entablan actores clave de la sociedad uruguaya. Debates y confrontaciones referidos a los temas del desarrollo económico, la equidad y demás aspectos sociales de la redemocratización, el régimen político, algunos aspectos medulares de la cultura política del país y de las formas de organización de la sociabilidad, así como los mecanismos de legitimación del poder y búsqueda de formas de nueva hegemonía estable hacia el futuro.

Es en ese sentido que sostener que la reforma del Estado está hoy en el Uruguay en el *ojo de la tormenta*, es algo más que una expresión retórica y tiene una significación específica en cuanto ayuda a delimitar el propio enfoque y objeto de análisis de este trabajo.

Es indudable que una parte de esta reciente centralidad política y social del tema, está fuertemente determinada por la simultaneidad de cambios y debates sobre el Estado que están ocurriendo en casi todos los países de la región y del mundo. Así como por la fuertísima influencia ideológica y práctica que sobre el tema están ejerciendo, hace años, centros de estudio, publicistas, políticos, empresarios, organismos financieros internacionales y gobernantes de muchos de los países centrales.

Pero, también es importante señalar que esa polémica centralidad del tema se debe, en el caso uruguayo, a la prolongada y profunda crisis del Estado, tanto en su estructura y funcionamiento, como en la matriz histórica de sus relaciones con la sociedad y el sistema político en sentido estricto. Matriz ésta, habitualmente calificada de desarrollista y con varios componentes del llamado *Estado de bienestar*, que se había formado y consolidado -junto a un cierto modelo de pacto social y político, implícito pero muy operante- durante un largo ciclo, el que habitualmente se considera comenzó con la primera presidencia de José Batlle y Ordoñez (1903) y que se bloquea a fines de los años cincuenta (Solari y Franco, 1983; Barrán y Nahum, 1984; Noya, 1984; Panizza y Pérez Piera, 1988; de Sierra, 1991 b).

Desde entonces, hasta hoy día, es indudable que esa matriz de relaciones Estado-sociedad, ni ha terminado de morir totalmente, ni ha sido sustituida por una globalmente nueva, cualquiera fuese su signo y su lógica de funcionamiento. En ese sentido, las crisis políticas, económicas y sociales que el Uruguay ha atravesado en los últimos treinta años, han interactuado intensamente con el proceso de crisis, bloqueamiento e intentos de transformación del propio Estado.

Aun con diagnósticos y propuestas diferentes y hasta contrapuestas, es indudable que actualmente la mayoría de la ciudadanía y de los actores colectivos clave están convencidos no sólo de la grave crisis de las finanzas públicas, sino de que sin reformar el Estado -al menos en varias de sus dimensiones o niveles-, éste ya no podrá cumplir más una función progresiva para la sociedad.

Pero, lo que es quizás aún más significativo de la situación actual, es que buena parte de esos mismos actores perciben que sin la reforma del Estado, gran parte de los principales desafíos

y espacios de confrontación que involucran a las distintas clases, grupos y sectores de la sociedad uruguaya, no podrán siquiera ser estructurados y procesados. Y mucho menos encontrar soluciones favorables y duraderas para ninguno de los grandes bloques o configuraciones que compiten por la conducción y la hegemonía del futuro del país.

Como analizamos en otros trabajos -y en otros capítulos de este artículo- las propuestas y los intensos debates de estos años sobre la reforma del Estado, involucran temas tan variados como: la reforma del régimen de gobierno -y subsidiariamente de partidos y electoral-; la modificación de las áreas de intervención social y sus alcances -jurídicos y en materia del volumen y el destino de los gastos-; las formas jurídicas y la lógica de la gestión pública -central y en los llamados *entes autónomos y descentralizados*-; las formas y pautas de acceso a la administración pública y los criterios de remuneración y ascensos; los grados y tipos de regulación estatal de las actividades económicas; y finalmente el problema de la eventual privatización de empresas y funciones monopólicas hoy en manos del Estado.

Las consideraciones planteadas en la Introducción² valen en general para todas estas dimensiones de la problemática de la reforma del Estado. Sin embargo, el grado de intensidad del debate cívico y político -y por lo tanto su dramatismo o efecto tensionador del sistema político y las relaciones entre actores sociales- es naturalmente diferencial según los temas. Ello se debe, en lo fundamental, a la diversa visibilidad para la opinión pública de los distintos temas,³ a la importancia táctico-política que le otorgan en cada momento los partidos en presencia y, para algunos aspectos, a la importancia práctica, o incluso ideológica-cultural, que le han otorgado a éstos los gobiernos de turno y los

2 En lo referente a la intensidad polémica que el tema ha asumido para la sociedad y el sistema político en nuestro país.

3 Visibilidad que no depende solamente de su trascendencia sustantiva o del número de personas directamente afectadas por las reformas en juego, o del tipo y fuerza socioeconómica de sus organizaciones corporativas, sino también de la jerarquía e intensidad del tratamiento hecho de cada sub-tema por los medios de comunicación masiva.

empresarios clave, en su intensa interacción con los acreedores de la deuda externa, los organismos financieros internacionales y las empresas líderes en los mercados clave de la sub-región (MERCOSUR) y de los países centrales.

A pesar de que nuestro esquema general de análisis supone para el Uruguay una relación efectiva, y con reglas estructuradas al menos entre los principales procesos de reforma estatal antes mencionados, por razones de espacio y oportunidad no trataremos aquí las múltiples propuestas de reforma del régimen de gobierno -y subsidiariamente electoral- que han ocupado a los principales actores políticos desde 1986. Yo mismo he abordado el tema en otros trabajos y existe una importante literatura nacional sobre el mismo (Amarillo, 1986; CLAEH, 1987; Cocchi, 1988; de Sierra, 1987 c, 1988, 1991 b; González, 1986; Longhi, 1989; Nohlen y Rial, 1986).

El contexto socio-político del debate sobre el Estado

En los primeros capítulos iremos analizando -con distinto grado de desarrollo- variados aspectos de este debate reformista y el grado de avance y concreción práctica de cada uno de ellos. Importa ahora señalar que, si bien se trata de dimensiones relativamente autónomas y con temporalidades propias, es necesario, o al menos heurísticamente adecuado, considerar que todas ellas interactúan en algún grado entre sí. Y en todo caso, que su emergencia y desarrollo efectivo, como procesos sociopolíticos, están enmarcados en el contexto más general de crisis que afecta al país desde hace varias décadas.

Dado el objetivo concreto de este trabajo, no podemos aquí encarar la descripción y menos aún el análisis detallado de ese proceso, lo que, por otra parte, ya hemos realizado en otras oportunidades.⁴

Digamos simplemente que sería inadecuado pensar que la reimplantación postdictadura de la Constitución de 1967 haya significado que la totalidad del sistema político y de las estructu-

4 Ver, entre otras, nuestras publicaciones referidas en la bibliografía adjunta al final.

ras estatales estén funcionando y operando en forma idéntica a como lo hacían antes del gobierno de Pacheco Areco y del golpe de Estado de 1973.

Junto a los marcos definidos por la Constitución y la propia ley, los procesos sociopolíticos tienen su propia consistencia y dinámica que debe ser analizada más allá del plano estrictamente jurídico. Importa, por lo tanto, tener presente algunas de las transformaciones de hecho que el Estado y el sistema político han sufrido en estos años, y cómo ellas inciden sobre la conducta de los actores -ciudadanos, partidos y movimientos sociales-, y sobre las relaciones entre las fuerzas políticas en presencia.

Una proposición que impregna todo este trabajo, es que las relaciones de fuerzas propiamente políticas -incluyendo en ellas a las Fuerzas Armadas- y las características de la estructura social tal como emergían de la larga crisis y reestructuración comenzada en los años sesenta, dieron a luz un tipo de transición democrática que no por ser pacífica resolvió satisfactoriamente los grandes bloqueos y desafíos que el país enfrentaba antes de 1973.

Esta afirmación es válida no sólo en el plano de las transformaciones sociales, económicas y culturales que importantes sectores de la sociedad impulsaban en aquel entonces; también lo es en el propio plano del sistema electoral y de partidos, ya que la disfuncionalidad de su intermediación entre la sociedad y el Estado se mostró más resistente de lo que las expectativas y deseos ciudadanos imaginaron en el periodo preelectoral de 1984, así como durante los primeros meses del primer gobierno democrático que asumió en marzo de 1985.

Más allá de lo que pareció insinuarse en los inicios del nuevo régimen, cuando se considera que ni la voluntad de concertación efectiva por parte del gobierno y los grupos de poder económico, hoy decisivos, debía durar mucho tiempo; ni el Parlamento habría de recuperar su antiguo peso en tanto espacio en que se dirimían los grandes problemas nacionales; ni la sociedad civil -y en particular sus sectores populares- recuperaría o adquiriría un lugar duradero en las estructuras de poder donde se deciden los problemas que más afectan su vida material y espiritual.

Ello fue así, entre otras causas, porque también en nuestro país, como dice José Nun (1987, 48) hablando de la transición argentina: "la actual fase de emergencia del nuevo régimen político coincide con una prolongada fase de descomposición y decadencia del régimen social de acumulación, esto es, con la crisis de una etapa capitalista y de las estructuras, las instituciones, las imágenes y el tipo de actores que le son propios."

Es decir, que estos siete años, si bien han dado lugar a una recuperación indiscutible de espacios democráticos que primero Pacheco, y luego los militares, habían conculcado, al mismo tiempo han significado un retroceso -dada la historia política y social de nuestro país- respecto a lo que en el Uruguay se consideraban atributos de la democracia política. Así como las relaciones entre el poder civil y los militares han retrocedido, en ciertos aspectos, respecto del pasado nacional, también las relaciones entre poderes del Estado son menos equilibradas que antes del golpe, favoreciendo claramente el rol del Ejecutivo. A su vez se empobrecieron, tanto las prácticas concretas que signan la función mediadora de los partidos políticos, como el conjunto de los hábitos tradicionales de participación ciudadana.

Más globalmente puede decirse que los grandes desafíos del futuro nacional -y el propio destino del país como Nación- no han podido ser procesados por el Estado y los principales actores políticos, de cara a la ciudadanía y confrontando con claridad los distintos proyectos -explícitos o implícitos- de manera de organizar adecuadamente el espacio donde pudiera articularse un nuevo sistema de lucha hegemónica entre los principales actores, amén de una adecuada y eficiente representación de los mismos.

Sin exagerar, puede sostenerse que en estos años -y más allá de ciertos síntomas superficiales, sobre todo de imagen para el exterior- se ha profundizado la crisis de identidad nacional, tendiendo a generalizarse una cierta resignación respecto a las limitaciones impuestas al futuro del país por las determinantes externas. Esto último es particularmente cierto para las élites que gobiernan, pero en forma escalonada se va expandiendo hacia sectores de la élites opositoras, así como a amplios segmentos de la población.

La reciente integración al MERCOSUR a tambor batiente y tras el arrastre, difícil de neutralizar o ignorar, del acuerdo previo entre Brasil y Argentina, sin duda han dinamizado el debate sobre el futuro nacional, pero se está aún muy lejos de haber superado el ya anotado agudo sentimiento de incertidumbre sobre el futuro del país y de sus grandes mayorías. Eso es válido tanto para los empresarios y los trabajadores asalariados, como para gran parte de los técnicos y de las elites políticas.

Más concretamente, y resumiendo, se puede sostener que luego de más de seis años de retorno a la democracia nos encontramos con que:

a) la estructura del Estado parece estar acompañando la concentración de poder económico y social producido durante más de veinticinco años, lo que estaría gestando un Estado democrático capitalista con componentes autoritarios de nuevo tipo, en el cual se da la presencia de un Estado de derecho junto a un cierto vaciamiento de los controles democráticos efectivos: exacerbación del presidencialismo, mayor opacidad en la toma de decisiones clave, debilitamiento del rol del Parlamento y los partidos políticos, despolitización de lo social, cierta apatía pública, etcétera.

b) El problema militar sigue sin resolverse satisfactoriamente, lo que propicia un mayor rol político de las Fuerzas Armadas, el que mantenga alguna de sus funciones tutelares ligadas a la doctrina de la seguridad nacional y un peso económico claramente desmedido en el presupuesto público. Todo ello contribuye a modificar negativamente la recomposición integral del sistema político democrático tal como se lo conocía en el país en las décadas previas al golpe de Estado de 1973.

c) El sistema político y el régimen de gobierno se inclina hacia un *impase* estructural de las relaciones entre los partidos y los poderes del Estado, y entre el Parlamento y el Ejecutivo, al tiempo que los movimientos sociales populares sufren un cierto desgaste y despolitización, fenómeno que se extiende poco a poco a toda la sociedad civil y a la ciudadanía, en particular a los jóvenes.

d) La crisis económica nacional, regional y mundial, parece empujar a los sectores clave del empresariado y del poder político, hacia la búsqueda de un nuevo modelo de acumulación a largo

plazo, con mucha menor intervención del Estado y más abierto e integrado al exterior, lo que choca con las condiciones estructurales de un pequeño país como el Uruguay, empuja a una mayor polarización social y pone en el horizonte un proyecto de *país-servicio* con énfasis exportador, lo que implica profundas consecuencias sobre la estructura social e indirectamente sobre el sistema político.

e) El destino final del sistema político y el tipo de democracia que puede consolidarse -más allá de los aspectos jurídicos formales- es aún un tema abierto cuya resolución ha de depender de cómo las fuerzas políticas y sociales decisivas logren reorientar en forma durable los procesos en curso. De ello dependerá en definitiva que el Uruguay pueda acercarse sólidamente a una realidad donde la democracia plena, sin tutorías ni paréntesis más o menos implícitos, pueda ir de la mano de la retomada, de un tipo de crecimiento y desarrollo que avance efectivamente hacia la igualdad fundamental entre los ciudadanos, así como asegurar la vigencia estable de las libertades cívicas y políticas.

Reducción del aparato del Estado y proceso de privatizaciones

Con un cierto retraso respecto de otros países de América Latina en buena medida ligado a la larga tradición *estatalista* y a la actual relación de fuerzas políticas- el proceso orientado a modificar el papel del Estado en la sociedad y en la economía, concentrado en las propuestas gubernamentales de *achicar* al Estado y privatizar las empresas o los servicios que prestan, ha ido avanzando en los últimos años. Este impulso comenzó durante el gobierno del Partido Colorado (1985-1989) y se aceleró sobre todo en los dos años del actual gobierno del Partido Nacional (o Blanco).

A diferencia de ciertos aspectos ligados a la política económica de corte neoliberal -libertad de cambio, progresiva baja de aranceles, baja en varios rubros del gasto social, reducción de funcionarios públicos en algunas de las empresas estatales, baja de los salarios de los empleados del Estado, etcétera- que fueron introducidos por la dictadura militar, el impulso decisivo en la prédica por *achicar* el Estado y privatizar buena parte de sus

bienes, activos y funciones, comenzó durante el gobierno de J. M. Sanguinetti.⁵

La victoria, en 1989, del Partido Nacional -y dentro de él su sector herrerista, el más radicalmente neoliberal- dio un empuje sustancial a este proceso. Proceso que es al mismo tiempo ideológico, político, legislativo y de decisiones administrativas del propio Poder Ejecutivo.

Sería un error analítico minimizar el hecho de que esta aceleración del proceso, no sólo está fuertemente ligada a actores económicos, políticos e ideológicos locales, sino también a la creciente dependencia de los dos últimos gobiernos respecto a las presiones de organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el propio Banco Interamericano de Desarrollo (IDB). Presiones a su vez fortalecidas, en su eficacia, por el gran aumento de la deuda externa y las crecientes dificultades para pagar los intereses y por supuesto el principal de la misma (Berreta, 1989; Buxedas, 1987).

Como ya dijimos, sin duda este proceso se inscribe en el movimiento más general del resto de países de la región. Pero, es indudable que la relativa lentitud de su avance en el Uruguay, e incluso lo que podríamos llamar una cierta *moderación* sustantiva, si lo comparamos a países como Chile, Bolivia, Argentina o México, entre otros, corresponde a las características históricas de las relaciones Estado-política-sociedad civil en el país, e incluso al hecho específico de que las fuerzas políticas que se oponen a todo o parte del programa gubernamental, tienen un muy significativo peso electoral y de opinión pública.

Más concretamente, nos referimos:

a) a que la Constitución tiene incorporada taxativamente muchas trabas a los cambios propuestos;

b) a que buena parte de los principales apoyos empresariales del gobierno vivieron, y siguen viviendo en gran medida, gracias

5 Aunque, al pasar a la oposición, su fracción política ha redefinido su discurso hacia planteamientos más moderados y más ligados a la vieja tradición *batllista*, no sucede lo mismo con otros dos de los sectores políticos colorados, liderados por Jorge Batlle y Pacheco.

al *estatalismo* clásico en sus manifestaciones multifacéticas de regulacionismo y proteccionismo;

c) a que los sindicatos y otras fuerzas sociales aún poseen un razonable grado de legitimidad y de fuerza negociadora; y finalmente,

d) a que no sólo la izquierda coaligada en el Frente Amplio -y su reciente desprendimiento, el llamado Nuevo Espacio-, sino también sectores minoritarios del partido en el gobierno y del Partido Colorado, se oponen a parte sustancial de las propuestas de reforma y en varios temas levantan sus propios proyectos alternativos, superando paulativamente sus planteamientos que en principio eran puramente *defensivos* del *statu quo* estatal.

Sin embargo, debemos reconocer que una parte de estas circunstancias también existían o existen en los países donde el aspecto *achicamiento-privatización* del Estado ha avanzado mucho más rápido y más radicalmente. En ese sentido, importa señalar que en el caso uruguayo juegan además otros factores de relevancia.

En primer lugar, la larga tradición democrática y participativa de la población en general y de las asociaciones de la sociedad civil en muy variados planos (Filgueira, 1985; de Sierra, 1991 a).

En segundo lugar, la existencia efectiva de un sistema de partidos -y/o *lemas* y/o coaliciones, según las distintas tesis en debate actualmente- con arraigo en la ciudadanía y que, a pesar del relativo retroceso de su importancia desde 1968 en adelante (CLAEH, 1987; González, 1986; de Sierra y Longhi, 1987 b), los partidos siguen jugando un importante papel mediador entre la sociedad y el Estado y por lo tanto en las decisiones gubernamentales.

En tercer lugar, el hecho de que se combinen la forma de régimen -semi-presidencial o semi-parlamentario, según los diversos analistas-; el carácter de primera minoría del partido de gobierno, lo que lo priva de mayoría en el Parlamento; y la inexistencia, hasta ahora de espacio político para imposiciones abiertamente extra-constitucionales y verticalistas del presidente, factores todos que -sumados a los anteriores- obligan, o por lo menos propenden, a que gran parte de las reformas de importancia en este plano deban sufrir un proceso relativamente complejo

y laborioso de negociaciones políticas fuera y dentro del Parlamento.⁶

A ello debe agregarse -en un contexto democrático y de elecciones periódicas- no sólo la amenaza de un eventual acceso al gobierno de la oposición de izquierda, o en su caso de centro-izquierda, en las elecciones de noviembre de 1994, sino la fuerte -aunque decreciente- cultura política *estatista* de la opinión pública nacional. Lo cual refuerza los factores mencionados anteriormente.

En el amplio espectro de reformas estatales en curso o proyectadas, es indudable que el tema de las *privatizaciones* y el de la seguridad social -especialmente las jubilaciones y pensiones-,⁷ son los que han generado los debates y las movilizaciones más intensas, y también la mayor producción de iniciativas legales, en trámite o ya aprobadas por el Parlamento.

Entre las ya aprobadas, la de mayor significación es la Ley 16.211 (Servicios públicos) -habitualmente llama "Ley de Empresas Públicas"- que, en sus artículos de mayor trascendencia y de mayores efectos privatizadores, fue aprobada en el Senado por un solo voto de diferencia, lo que indica el grado de polarización existente sobre el tema.

Esta ley tiene dos características muy particulares. La primera es el largo y zigzagueante proceso de elaboración por parte del Ejecutivo antes de enviarla al Parlamento, lo que se expresa en su particular estructura. En efecto, en ella se combinan artículos muy generales y en principio aplicables en su orientación privatizadora a todas las empresas públicas, industriales, comerciales y de servicios. Y a la vez, detiene y regula mecanismos y directivas muy específicas solo para algunas de ellas: PLUNA, es decir la compañía aérea nacional; ANTEL, ente Autónomo que tiene el monopolio de todas las telecomunicaciones; ILPE, empresa descentralizada que se

6 Este razonamiento -sin duda sostenible *per se* y más aun en una mirada comparativa- no invalida ni contradice el hecho analizado por nosotros (de Sierra, 1987c) y otros autores, de que en relación a su pasado histórico, el peso real del Parlamento en el Uruguay ha disminuido considerablemente en detrimento del margen decisorio del Poder Ejecutivo.

7 Ver el capítulo respectivo de este artículo.

ocupa de la pesca en general y de la industria de lobos marinos; UTE, que monopoliza la generación y venta de energía eléctrica en todo el país.⁸

La segunda característica de esta ley es que con independencia de sus especificaciones para ciertas empresas, los artículos 1° y 2° del capítulo I eliminan el papel decisorio y de contralor del Parlamento -taxativamente previsto por la Constitución- en materia de privatizaciones y desmonopolizaciones, estableciendo, por vía de una ley ordinaria, una total delegación de atribuciones al Poder Ejecutivo -en forma general e indefinida- autorizándolo según su sola decisión administrativa a transferir o conceder, si así lo considerase conveniente, todos y cualesquiera de los servicios públicos a su cargo. Y ello sin siquiera exigir el llamado a licitación pública, tal como lo establecen las normas actualmente vigentes.

Más allá de la forma concreta en que el Poder Ejecutivo haga uso de estas amplísimas atribuciones, o reglamento para su efectivización los artículos referidos a las empresas antes mencionadas, es indudable que se trata de una ruptura muy profunda, no sólo con la tradición política nacional, sino también con toda la filosofía y los propios textos explícitos de las constituciones vigentes desde 1934, incluyendo por supuesto la de 1966, actualmente en vigor.

Además de ese aspecto sustantivo central, sobre el cual la clase política y la propia opinión pública están claramente polarizadas prácticamente en dos mitades de peso similar, los opositores han señalado que tanto la vía elegida, como varios de los artículos de la ley, violan la Constitución y que el camino legítimo debería haber sido el de una Ley Constitucional -que requiere mayoría de dos tercios de votos en cada cámara y luego ser sometida a un plebiscito constitucional.

Es sin duda por ambos motivos combinados, que los sectores mayoritarios del bloque opositor a la ley -y más en general a gran parte de la filosofía de reformas estatales en curso- decidieron

8 Cabe señalar que ANTEL y UTE -en especial la primera- son empresas de gran porte, claramente estratégicas para la economía nacional, altamente tecnificadas y que generan un importante excedente financiero.

rápidamente utilizar el recurso constitucional que habilita a que, mediante la iniciativa popular, se recorra el camino de impugnación mediante un *plebiscito derogatorio* de leyes aprobadas por el Parlamento, tal como se hizo en 1987 respecto a la ley de amnistía a los militares.

A esos efectos se creó una Comisión de Defensa del Patrimonio Nacional y Reforma del Estado -integrada por dirigentes políticos opositores a la ley provenientes de varios partidos políticos, incluyendo algunos del partido de gobierno- que organiza la campaña por la derogación plebiscitaria de los artículos 1, 2 y 3 -que habilitan a la privatización de cualquier área del Estado-, del artículo 10 -privatización del ANTEL, es decir las telecomunicaciones-, y el artículo 32 (Carta Orgánica de los Entes del Estado).

Dado el carácter pluralista de la Comisión se desestimó la propuesta de derogar la totalidad de la ley, como en un principio proponía el Frente Amplio, sector mayoritario en la Comisión. Posteriormente el sindicato de PLUNA -línea aérea nacional- inició un movimiento similar de recolección de firmas para hacer posible que se plebiscitara la derogación total de la ley, pero hasta el momento no cuentan para ello -por razones de táctica política- con el apoyo ni de la Central de Trabajadores ni de la mayoría del Frente Amplio, ni por supuesto de la citada Comisión.

Ambas iniciativas ya obtuvieron -por separado- el número de firmas necesarias para habilitar el complejo proceso de consultas populares que -en forma escalonada- podrán culminar hacia el mes de noviembre en el plebiscito final donde el voto popular -obligatorio- decidirá en definitiva la suerte de la ley.

En una perspectiva comparativa, es importante señalar que el Uruguay es el único país de América Latina donde por decisión política de la oposición, por la correlación de fuerzas político-sociales y por habilitarlo la Constitución, al menos una parte del proceso privatizador deberá pasar en definitiva por una consulta popular amplia y democrática. Cualquiera sea el resultado del plebiscito ello significa -en el plano de los procedimientos- un componente altamente significativo para el proceso de democratización en curso. Esta particularidad tiene, sin duda, sus causas también en el conjunto de caracte-

rísticas socio-políticas de la sociedad uruguaya -en su historia y en la actualidad- y en sus fuertes tradiciones participativas.

En todo caso el proceso en curso ha permitido la necesaria politización -en el mejor sentido de la palabra- de una temática que muchos sectores intelectuales, políticos y de la tecnoburocracia, han querido confinar a la esfera puramente técnico-económica y a las *exigencias objetivas* de la situación nacional e internacional, enfoque sin duda parcial y altamente controvertible a partir de los conocimientos de la sociología y la ciencia política contemporáneas.⁹

Para finalizar este capítulo, queremos señalar brevemente que a partir de un conjunto relativamente heterogéneo de iniciativas administrativas y legales -que incluyen no sólo la mencionada ley 16.211- y también de simples omisiones y políticas *de facto*, actualmente están en curso iniciativas heterogéneas y muy variadas tendientes a la privatización total o parcial, desregulación, desmonopolización, o simple desmantelamiento, de los siguientes organismos públicos -en forma total o parcial según los casos-: ANTEL, PLUNA, SOYP, Compañía del GAS, Administración Nacional de Puertos (ANP), Zonas Francas, TAMU -transporte aéreo interno-, Banco de Seguros -el sector automotores-, Correos, Administración de Ferrocarriles del Estado -sector pasajeros-, Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE), Ministerio de Turismo -los centros de información al público-, ANCAP -las actividades *no petroleras*-, etcétera.

Sin entrar aquí al análisis detallado de cada caso, vale señalar no sólo las enormes diferencias de importancia económica y político-estratégica para el país de esas diversas empresas públicas, sino también que, en el estado actual del proceso, son sin duda ANTEL, PLUNA, ANP, y el rubro automotores del Banco de Seguros, los sectores que despiertan mayor interés en los posi-

9 Dada la estructura del diseño definido para este volumen de la revista *Perfiles Latinoamericanos*, nuestro texto eludió voluntariamente entrar a la discusión teórica actualmente en curso sobre el tema de la reforma estatal y sus conexiones lógicas y empíricas con la llamada crisis del *Estado benefactor*. Sólo queremos aquí señalar que nuestro análisis del caso uruguayo es ampliamente deudor, a nivel de su matriz teórica fundamental, de los enfoques sintéticos que sobre el tema realizaron Offe (1989) y Vacca (1991).

bles adquirentes o concesionarios, todos ellos básicamente extranjeros dado el volúmen de capital necesario para comprar o gestionar esos servicios y también las expectativas de ganancias que ellos ofrecen a los inversores eventuales.

En cualquier caso, dada la escala del país y el grado de incertidumbre jurídico-política que aún existe sobre el destino a mediano plazo de las actuales iniciativas privatizadoras, no son pocos los analistas que predicen una concreción de dichas iniciativas mucho más lenta y zigzagueante que en otros países de América Latina.

El rol del Estado en el área de las jubilaciones y pensiones, y otros rubros del gasto en seguridad social

Como ya hemos dicho, tanto la mayoría del gobierno como algunos sectores de la oposición conservadora del Partido Colorado y sus respectivos publicistas -en el plano periodístico o del discurso erudito y académico- han impulsado una política de reforma estatal que, entre otros aspectos, tiende a hacer coincidir la idea de la reforma con la dupla privatizaciones/reducción del gasto público, en particular en materia de gasto social.

Sin minimizar el hecho incontrastable de la creciente crisis fiscal en las últimas décadas, esta lógica política deja en la sombra el hecho de que en el aumento del 2.3 por ciento del PIB del gasto público total desde 23.3 por ciento del PIB en el periodo 1970-74, hasta 25.6 por ciento del año 1989, los *gastos sociales* sólo inciden en 0.9 por ciento, a pesar del aumento del número de beneficiarios y el neto deterioro en ese periodo de la distribución del ingreso en la población del país (Davrieux, 1991).

En este aspecto del movimiento de reforma estatal -en tanto reducción postulada de los ámbitos sociales a cubrir y el gasto público a ellos asignados- se omite señalar no sólo que el gasto social en los países desarrollados, y en muchos países del Tercer Mundo, es más alto que en el Uruguay, sino que tanto o más importante que discutir el monto del gasto, es impulsar su reestructuración en el financiamiento -reforma fiscal- y en su orientación a los sectores más carenciados, los que no sólo han aumen-

tado sino que actualmente no siempre son los que se benefician en mayor medida de ese gasto global, salvo en algunos rubros específicos (Davrieux, 1991).

Amplios sectores de la oposición y algunos académicos (Buxedas, 1992; Terra y Haretche, 1991) sostienen que en realidad el país necesita hoy día más gasto social, pero también más eficiencia y especificidad en el mismo, en base al argumento del efecto compensatorio -en el marco del severo ajuste económico en curso- que ello tiene para los sectores más necesitados, para los cuales los servicios públicos le representan tanto como el total de sus ingresos.

Es en ese contexto -altamente polémico entre las fuerzas políticas y sociales organizadas- que la propuesta gubernamental de reformar el régimen jubilatorio atendido por el Banco de Previsión Social (BPS) se convirtió en los últimos meses en tema altamente sensible y crítico.

El debate en sus aspectos *técnicos* es, sin duda, sumamente complejo dada la estructura jurídica y los mecanismos de financiación que tiene el BPS actualmente. Institución, por otra parte, que no sólo se ocupa de las jubilaciones sino también de los seguros de desempleo y de salud, de las pensiones a la vejez e invalidez, y de las asignaciones familiares según los hijos de cada familia. Pero, a los efectos de este artículo, basta ceñirse al tema de las jubilaciones para los *pasivos* -mayores de sesenta años para los hombres y de cincuenta y cinco para las mujeres.

El núcleo del debate en curso -más allá de las complejas disquisiciones técnicas sobre las fórmulas de cálculo de las prestaciones- reside en realidad sobre qué papel debe jugar el Estado en esta materia. Dado que en el caso uruguayo desde comienzos de siglo se fue consolidando el principio de un sistema jubilatorio *solidario* y no por cuentas individuales o de un mercado de los seguros jubilatorios privados, las propuestas más o menos liberales aparecen como una verdadera revolución en la concepción misma del Estado y sus cometidos.

El gobierno envió en estos días al Parlamento un proyecto de reforma jubilatoria que según el Frente Amplio, el Nuevo Espacio y algunos sectores del Partido Colorado representa un fuerte retroceso y el comienzo del fin de la filosofía solidaria propia de la tradición histórica nacional, tanto más que el deterioro de las

prestaciones jubilatorias en los últimos veinte años ha llevado a que en 1990 el 75 por ciento de los jubilados y el 97 por ciento de los pensionistas no lleguen a percibir el salario mínimo nacional. Ello en un país con la estructura demográfica más envejecida de América Latina.

Estos sectores incluso sostienen que la filosofía de este proyecto de reforma -y la inusitada premura en impulsarlo- está prácticamente impuesta por los organismos financieros internacionales, y que el esqueleto básico del mismo ya estaba incluido en un informe-recomendación del BM enviado al Uruguay el 12 de agosto de 1986 -durante el gobierno anterior de J. M. Sanguinetti, quien introdujo el tema pero no habría tenido condiciones políticas para imponerlo por ley.

El debate se hace aún más complejo pues la oposición propone también una reforma del sistema, pero centrada en tecnificar y democratizar la estructura del BPS, obligar al gobierno a perseguir el altísimo grado de evasión en los aportes de las empresas y terminar con las viejas prácticas de clientelismo político de los tradicionales partidos de gobierno, Blanco y Colorado. Pero manteniendo y mejorando -selectivamente en su financiación y la población destinataria- la filosofía de solidaridad social tradicional, gestionada por el Estado en lo fundamental. Asimismo rechazan que el proyecto de reforma gubernamental excluya los subsistemas jubilatorios de policías y militares, que tienen desde la dictadura un régimen más privilegiado y altamente deficitario para el presupuesto público.

Paradójicamente, los sectores más radicalmente neoliberales del Partido Colorado y del propio gobierno, acusan al proyecto de no animarse a proponer la privatización lisa y llana de todo el sistema, tal como lo hizo el gobierno de Pinochet en Chile, incluyendo el régimen exclusivo de cuentas personales de cada trabajador. Incluso proponen que la financiación del pasaje a ese sistema -que en Chile representa para el sector público un gasto del 2 por ciento del producto nacional- lo cubra el gobierno vendiendo sus aún importantes reservas de oro.

El resultado final de este debate público y parlamentario aún no se conoce, pero el conjunto de circunstancias políticas y económicas del país y del contexto internacional hace pensar que es

probable que esa *reforma estatal* sea finalmente aprobada al menos en sus líneas fundamentales. En especial porque el Ejecutivo, queriendo forzar su aprobación inmediata, lo envió al Parlamento bajo el rótulo de *ley de urgencia*, lo que limita a cuarenta y cinco días el plazo de debate en cada cámara, y supone su aprobación *ficta* automática en caso de que en ese lapso el Parlamento no haya podido pronunciarse. Al respecto cabe señalar que desde 1985, es la primera vez que un gobierno usa ese recurso extremo previsto en la Constitución, seguramente tratando de forzar una mayoría que sabe bastante incierta o ajustada dadas las posiciones contrarias ya hechas públicas, no sólo por la oposición sino por varios parlamentarios del propio partido de gobierno.

Reforma administrativa y en la lógica de la gestión pública¹⁰

Ya hemos dicho que en estos últimos años -lo que no ocurría tan nítidamente en el pasado- se ha creado un fuerte consenso a todos los niveles de la sociedad respecto a la necesaria reforma del Estado. Como se analiza en otros capítulos de este trabajo, ese consenso se transforma en una dura confrontación teórica, ideológica, política y legal, cuando se encaran los objetivos y los métodos para encauzar esa reforma en algunos capítulos claves de dicha agenda general.

Sin embargo, ese no es el caso en lo que refiere a juzgar como burocrática, ineficiente, vetusta, poco profesional, formalista y sobre-dimensionada -en personal-, la estructura y el funcionamiento operativo de la administración pública, tanto a nivel del aparato central del Estado, y de la seguridad social, como de las administraciones municipales.

El consenso es justificadamente algo menor en lo que se refiere a algunos aspectos del aparato administrativo de ciertos entes autónomos y servicios descentralizados, en especial en

10 Para la redacción de este capítulo me inspiré en forma libre y naturalmente bajo mi responsabilidad, en varias de las ideas e investigaciones sobre el tema hechas por Conrado Ramos (1991 b).

alguno de los más importantes, como ANCAP, UTE, Banco de la República y Banco Central, etcétera, en los cuales por la propia naturaleza de sus funciones, se han mantenido o introducido -al menos en algunos de sus departamentos y escalones funcionales- criterios de mayor eficiencia y productividad.

Pero más allá de estos matices objetivos y en la percepción de la opinión pública, existen ciertas convergencias reformistas generales -al menos al nivel discursivo y programático- entre sectores importantes del gobierno y de las diversas oposiciones. Sin embargo importa señalar que de todos modos la perspectiva y objetivos políticos de los distintos sectores aparecen y se desarrollan en momentos y contextos diferentes y hasta contrapuestos en algún caso.

En primer lugar, porque el espectro opositor de centro y de izquierda hace muchos años que denuncia los aspectos más estridentes de esa ineficacia achacándole la responsabilidad a los partidos Colorado y Nacional, los que monopolizaron el control del Estado desde el siglo XIX.¹¹ A ellos los acusan de haber generado esa situación por varios mecanismos combinados: designación por cuotas políticas, y por designación directa, no sólo de los funcionarios de rango bajo e intermedio, sino también de los Directores y responsables claves del área del gobierno central, e incluso de las empresas industriales y comerciales del Estado. Y también de usar los mismos criterios clientelísticos -o a lo sumo la pura antigüedad- en las políticas de ascensos escalafonarios.

Por otro lado, al menos durante la administración anterior, las propuestas de reformas administrativas, de gestión y de criterios universalistas y/o técnicos para el acceso a la administración pública hechas por el Frente Amplio, tenían no sólo el objetivo explícito de mejorar la eficiencia del aparato estatal, sino que directa o indirectamente se constituían objetivamente en un intento -aún puramente defensivo- de oponerse a uno de los fundamentos explícitos de la ofensiva privatizadora que sos-

11 Con la única excepción de una participación minoritaria del Frente Amplio en los directorios de algunas de las empresas estatales durante el gobierno de J.M. Sanguinetti (1985-1989) y el reciente acceso del Frente Amplio al gobierno municipal del Montevideo (1990).

tenía: “como el Estado es ineficiente tal como ahora funciona, entonces hay que delegar el máximo posible de sus actividades a la iniciativa privada.”

En cierto modo, en el debate actual esa confrontación de argumentos ha continuado operando, pero con dos variantes contextuales de real importancia. La primera es que en estas legislaturas, tanto el gobierno como la oposición han presentado iniciativas legales o administrativas concretas y articuladas, orientadas a la reforma de los esquemas normativos que regulan la gestión pública en varios de sus aspectos capitales.

La segunda variante reside en que a esta altura el debate sobre la reforma del Estado ya ha sido claramente desagregado en sus distintas dimensiones y, por lo tanto, la oposición al ritmo, contenido y modalidades de las privatizaciones propuestas por el gobierno, no excluye un tratamiento por separado de los proyectos de reforma administrativa en cuanto tal y en sentido estricto. Siendo esto cierto, ello no elimina ciertas diferencias de fondo en los enfoques, ya que dichas reformas administrativas -en apariencia neutrales- se inscriben en lógicas muy distintas respecto a la reforma global del Estado, su tamaño, sus atribuciones, etcétera.

En realidad, ambos polos del espectro político, con sus obvios matices intermedios, son plenamente conscientes -y así lo reconocen públicamente- de que como dice Bernardo Kliksberg (1987): “no se trata sólo de realizar ajustes técnicos modernizantes; ello es sólo una de las dimensiones de los cambios buscados, pero se apunta a mucho más. Se trata de transformar correlaciones de poder, juegos de intereses, pautas culturales, resistencias al cambio, niveles tecnológicos, etcétera.”

Por otra parte es indudable que esa confrontación o desencuentro de hecho -no necesariamente consciente o explícito en todos los autores de las varias iniciativas de reforma administrativa-gestionaria en curso- se articula con el corazón mismo del debate -en Uruguay y en el exterior- sobre la crisis del llamado *Estado de bienestar* y cómo remediarla, tema éste que sin duda atraviesa todas las iniciativas reformistas en curso, cualquiera sea su contenido.

En efecto, como anota certeramente Conrado Ramos (1991; 9) comentando a Offe: “el Estado de bienestar es cuestionado desde

diversos enfoques, pero más allá de las diferencias en los diagnósticos de la crisis, todos ellos constatan un aumento del nivel y del volumen de exigencias articuladas presentadas al Estado, mientras se reduce la capacidad de acción del gobierno (...) y para evitar la *ingobernabilidad* del sistema, hay una terapia con dos variantes que corresponden a ambos factores del diagnóstico: se puede o bien tratar de disminuir la sobrecarga del sistema bajando las exigencias, expectativas y responsabilidades, o bien tratar de aumentar su capacidad de dirección o su eficacia.”

Volviendo a nuestro razonamiento, ese esquema se torna más complejo, por lo menos en el caso uruguayo, pues si bien es indiscutible que los sectores que apoyan las fórmulas y propuestas básicamente privatizadoras optan claramente por el primer término de la alternativa, no todos los que impulsan las reformas administrativo-eficientistas del Estado, concuerdan con que el intento de aumentar el dinamismo, eficacia y capacidad de realización del Estado, deba orientarse a atender más y mejor ese incremento de las demandas que recibe.

En realidad uno de los núcleos tecnoburocráticos y políticos que con más dinamismo y constancia ha impulsado uno de los proyectos de reforma administrativa es, al mismo tiempo, claramente solidario con la política de amplias privatizaciones y la construcción de un *Estado mínimo*.

Es en base a esa diferencia de concepción más general sobre el modelo de Estado -reformado- que el Uruguay de hoy necesitaría, que en los debates sobre las privatizaciones la oposición cuestionó duramente a los impulsores de la ley 16.211 -y otras similares pero más puntuales que están en trámite parlamentario o que el gobierno promete enviar próximamente a su consideración-, argumentando que es contradictorio decir que se quiere maximizar la eficiencia, productividad y excelencia funcional de un Estado, al que al mismo tiempo se lo quiere dismantelar o reducir a su mínima expresión. Al menos en el área de sus empresas industriales y comerciales estratégicas. De todos modos el tema de las reformas administrativas y de lógica de gestión pública mantiene su vigencia para las otras áreas del gobierno central o las empresas y organismos que no serán privatizados.

A los efectos de este artículo nos limitaremos a reseñar brevemente las iniciativas existentes, las leyes presentadas y los decretos en aplicación.

Lo primero a señalar es que durante la administración anterior, el gobierno otorgó un amplio apoyo político a la Oficina Nacional del Servicio Civil, la que definió una estrategia clara y sostenida orientada a preparar los fundamentos teóricos, la investigación empírica y la elaboración de pautas jurídicas, necesarias para propiciar una reforma sustancial no sólo de las normas y criterios administrativos de la administración pública, sino una verdadera transformación de su lógica profunda de gestión.

Esta labor se plasmó en diversos documentos y seminarios (Correa Freitas, 1988 y 1989) que abrieron cauce a proyectos que tratan de propiciar el pasaje de la tradicional racionalidad burocrático-formal de la administración, hacia una racionalidad netamente político-funcional orientada a programas de objetivos (Ramos, 1991) por primera vez en el país.

Es aún prematuro evaluar el grado de aplicación y permanencia que este tipo de reforma pueda llegar a tener en la práctica estatal en los próximos años. De todos modos ese esfuerzo se concretó parcialmente al menos en dos planos. Por un lado, en la creación por el gobierno actual del Programa Nacional de Desburocratización y en la redacción y promulgación del Decreto 500/991 del 27/9/1991, donde se regula el llamado *nuevo procedimiento administrativo*, aún en fase de implementación.

Por otro lado, esos trabajos alimentaron la redacción del aún más reciente (14/12/1991) proyecto de ley del Ejecutivo llamado *Reforma de la gestión de las empresas estatales*. Los aspectos más salientes de dicha iniciativa son los siguientes:

- prevé que los directorios de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados estén integrados por tres miembros, y no cinco como actualmente.
- autoriza a los directorios de las empresas a suscribir contratos de gerenciamiento con los gerentes que establezcan objetivos, metas e indicadores concretos de gestión, cuyo logro ameritará el pago de retribuciones especiales, algo imposible en la actualidad.
- habilita a los directorios a celebrar con sectores de su personal, o con todo el mismo, contratos de productividad para mejorar

la eficiencia de la empresa, financiándolos con hasta el 50 por ciento de las economías proyectadas. La retribución adicional se otorgará en función de los incrementos de productividad, en las áreas donde se produjeran.

- prevé la instalación de Comisiones Representativas del Personal, electas mediante voto secreto, algo previsto en la Constitución pero que nunca reglamentó su aplicación efectiva.
- especifica tres conceptos comprendidos en la causal de destitución para los empleados estatales: bajo rendimiento sistemático, baja asiduidad y baja disciplina, innovando respecto a la actual inamovilidad *de facto* salvo causales gravísimas.
- determina que a partir del 1 de enero de 1993, las empresas estatales regirán su gestión con base al presupuesto y a los objetivos y políticas que se establezcan en los acuerdos o contratos-programas que se efectúen entre el Poder Ejecutivo y los directorios. Cosa inexistente hoy día y que quedó habilitado por la ley 16.211.
- señala que cada Ente Autónomo o Servicio Descentralizado deberá contar con los servicios de una auditoría externa de gestión administrativa, financiera y gerencial, requisito también inexistente en la actualidad.

Por vía paralela y en el contexto político de los álgidos debates sobre las leyes de inspiración privatizadora -de *empresas públicas*, de *puerto*, de los seguros de automotores, etcétera) un grupo de cuarenta y dos diputados -sobre noventa y nueve-, representantes de trece Departamentos -sobre diecinueve-, provenientes de los cuatro lemas -o *partidos*- con representación parlamentaria -aunque mayoritariamente de centro y de izquierda-, se habían adelantado en varios meses a la ya mencionada iniciativa gubernamental, presentando el 11 de setiembre un proyecto de ley sobre el tema, titulado "Ley de Empresas Públicas; normas para mejorar su eficiencia."

Con ese movimiento hacían manifiesto su acuerdo activo para reformar inmediatamente los criterios actuales de gestión de la administración pública y marcar nítidamente la diferencia de urgencia y de enfoque sobre las prioridades en la amplia y compleja agenda de reforma estatal.

El proyecto recoge principios y artículos provenientes de iniciativas muy diversas que habían sido archivadas en anteriores legislaturas (1965, 1985, 1990 y 1991) y si bien tiene algunas similitudes importantes con el del Ejecutivo, innova en varios puntos: fija las condiciones técnicas que deben tener los directores; incluye un delegado del personal en el Directorio -y no sólo la Comisión Consultiva del personal-; fija taxativamente la presentación técnica de los balances en vistas a su transparencia financiera; propone pautas de descentralización territorial para las empresas de alcance nacional; fija condiciones *objetivas* de contratación y criterios para las promociones escalafonarias sobre bases técnicas y de rendimiento y no más por antigüedad; y finalmente crea la Defensoría de Usuarios y Consumidores. En otros puntos difiere claramente con algunas de las propuestas del gobierno.

Ambos proyectos están en estudio parlamentario y seguramente por sus similitudes y diferencias darán lugar a debates no sólo prolongados, sino directamente ligados a las distintas filosofías reformistas hoy enfrentadas en el país. A diferencia de las leyes de privatización total o parcial respecto de las cuales el gobierno, sectores empresariales y organismos internacionales ejercieron y ejercen fuertísimas presiones para su aprobación, no es imposible que en esta materia dichos proyectos de reforma del Estado pasen una vez más a la categoría de *archivo muerto*, como ya sucedió en otras oportunidades. Y ello a pesar de que como ya dijimos hay sectores del gobierno -incluso de su fracción más neoliberal- interesados en su aprobación.

A modo de conclusiones

Salvo muy contados pasajes, hemos escrito este breve texto sobre la problemática actual de la reforma del Estado en Uruguay, casi sin incursionar en temas teóricos o históricos, privilegiando la descripción concreta de las principales áreas de debate, los actores implicados y la estructura dinámica de sus relaciones socio-políticas. Tampoco hemos querido incursionar en una presentación y análisis sociológico del discurso explícito y concreto de los actores, ni en las relaciones entre ese discurso con

las otras estructuras y procesos en las que ellos están involucrados.

Es una opción árida y bastante frustrante para nosotros y muy probablemente también para los lectores. Pero pensamos que ella se justificaba por varios motivos.

Primero, para tratar de informar con cierto detalle en el poco espacio disponible de los procesos concretos de reforma estatal que se están dando en el Uruguay contemporáneo, aspecto que me pareció central en este caso.

Segundo, porque conociendo en líneas generales -y para algunos países con bastante detalle- los contenidos temáticos del análisis teórico, y del discurso de los actores sobre la reforma del Estado en esta etapa de crisis profunda de su matriz histórica -en América Latina y en los países desarrollados-, considere que presentar con minuciosidad las argumentaciones locales no agregaba nada fundamentalmente nuevo a la literatura científica y de divulgación, en general bastante conocida, ni a la comprensión en general del proceso en el Uruguay.

En tercer lugar, porque un tratamiento mínimamente detallado de la extensa literatura académica existente referida a los problemas de la crisis del Estado benefactor y sus causas y sus efectos, los problemas del mercado y sus interacciones con el Estado, y las particularidades de ese proceso en la fase actual de crisis y ajuste en las economías y sociedades dependientes, en particular en términos de gobernabilidad y legitimidad, excedía totalmente las características del trabajo. En realidad sería otro trabajo, el que, por otra parte, estamos realizando en el marco de la investigación que sustenta este texto.

De todas maneras debe decirse con claridad, que más allá de cualquier apariencia de tecnicismo modernizante o conservadurismo estatalista -en sus acepciones simplistas-, lo que hoy está en juego en el discurso y las prácticas de los actores que se enfrentan en torno a la reforma estatal, es ni más ni menos que uno de los temas centrales para el futuro del país. Mucho más tratándose de una sociedad pequeña, en crisis, históricamente marcada por un papel central del Estado y enfrentada con muy escasos recursos materiales, técnicos y políticos, a los desafíos de la radical transformación de los equilibrios regionales y mundiales.

En ese sentido hay una ausencia o carencia que hubiera enriquecido la comprensión de las particularidades de los conflictos en torno a la reforma estatal privatizadora en el Uruguay. Me refiero al hecho de que más allá de los aspectos generales o universales del tema, podría haberse tratado con más especificidad el hecho de que para un país como el Uruguay, el papel futuro de un Estado reformado, dinámico y capacitado para negociar en forma activa con su entorno, parece ser una determinante específica e ineludible para todos los actores políticos y de la sociedad civil. Al menos si pretenden mantener, profundizar y consolidar, una tradición -hoy bastante desfibrada- de ser parte activa de una sociedad con historicidad propia, y que no acepta fracturar la relación siempre inestable entre democracia política, democracia social, y soberanía del Estado-nación.

Montevideo, marzo de 1992.

P.C.- (octubre, 1992)

Con posterioridad a la redacción de este trabajo, se realizaron las instancias preliminares al plebiscito final previstas por la ley, una en julio y la otra en octubre. En esta última los impugnadores de la ley alcanzaron con cierta comodidad el 30 por ciento de votos ciudadanos sobre el total del padrón electoral. Esto habilita la realización del plebiscito sobre el fondo del asunto, que se realizará en el mes de diciembre de 1992. Teniendo en cuenta que en esta instancia final el voto es obligatorio y sólo se requiere mayoría simple de votantes para obtener la derogación de los cinco artículos impugnados, es altamente probable el triunfo del bloque opositor a los mismos. Tanto más que a último momento se han sumado a la campaña derogatoria el Nuevo Espacio y la fracción Colorada del ex-presidente Julio María Sanguinetti (Foro Batllista), lo que prácticamente parece asegurar la mayoría de electores probables votantes.

G. de S.



BIBLIOGRAFIA

- ADLER, E. Correa Freitas, R.; Bonilla, J. *et al.* "Apuntes sobre la cuestión burocrática." *Punto y Aparte* (sección "Aparte"), No. 11. Montevideo, 1988.
- AMARILLO, M. H. "El ascenso al poder de las fuerzas armadas". Cuadernos de Paz y Justicia No. 1. Montevideo, 1986.
- APEZECHEA, H.; Campodónico, M. y Francés, A. "El ocaso del Estado benefactor." Colección "El Uruguay de nuestro tiempo" No. 10; Montevideo: CLAEH, 1983.
- ARCE, G.; Roca, J. y Tajam, H. "¿A quién sirven las privatizaciones? Mitos y realidades de las empresas públicas". Montevideo: TAE, 1989.
- AROCENA, R. y Sutz, J. "Los desafíos del cambio tecnológico". Montevideo, 1989.
- BARRÁN, J. y Nahúm, B. "El problema nacional y el Estado: un marco histórico", en *La crisis uruguaya y el problema nacional*. Montevideo: CINVE, 1984.
- BERRETA, N. "La política económica en debate." Montevideo: CINVE-Ediciones de la Banda Oriental, 1989.
- BUXEDAS, M. "¿Por qué se necesita más gasto y más eficiencia en los programas sociales?" *Diario La República*, 17 de marzo de 1982, p. 30. Montevideo, 1982.
- — "El tamaño del aparato económico del Estado. Datos e hipótesis", en "¿Hacia dónde va el Estado uruguayo? Concentración de poderes y democracia". De Sierra, G. (comp.) Montevideo: CIEDUR-FCU, 1987.
- CAETANO, G. *et al.* "La empresa pública en el Uruguay". Montevideo: CLAEH, 1977.
- CANCELA, W. y Melgar, A. "Estado y proceso económico. Uruguay 2000". Montevideo: FCU-FESUR, 1988.
- — "Empresas públicas y monopolios estatales en Uruguay. Dos puntos en la agenda de la reforma del Estado". Cuadernos del CLAEH. No. 58-59. Montevideo, 1991.
- CIESU. "Siete enfoques sobre la concertación". Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1984.
- CLAEH (Cuaderno del). *Dossier sobre reforma política*. Cuaderno del CLAEH, No. 3: Montevideo, 1987.
- COCCHI, A. (comp.) "Reforma electoral y voluntad política". Montevideo: FESUR, 1988.
- CORREA Freitas, R. "La reforma del Estado en el Uruguay". Montevideo: ONSC, 1988.
- — y Franco, R. (comps.) "Gestión del Estado y desburocratización". Montevideo: ONSC e ILPES, El libro libre, Colección "Estudios políticos y sociales", 1989.

- COURIEL, A. "Reflexiones sobre el Estado actual y la centralización de los procesos decisionales en el campo económico", en "¿Hacia dónde va el Estado uruguayo? Concentración de poderes y democracia"; De Sierra, G. (comp.). Montevideo: CIEDUR-FCU, 1987.
- DAVRIEUX, H. "Papel de los gastos públicos en el Uruguay. 1955-1984". Montevideo: CINVE-Ediciones de la Banda Oriental, 1987 a.
- "A quién beneficia el gasto público social?", en Revista *Suma*, No. 2. Montevideo, 1987 b.
- "Desigualdad y gasto público en los '80". Montevideo: CINVE-Ediciones de la Banda Oriental, 1991.
- DE SIERRA, G. "Los grupos socio-económicos y los partidos políticos en el espacio de la concertación", en *Dependencia, democracia representativa y dictadura en el Uruguay*. Montevideo: CIEDUR, Documento de Trabajo No. 19, 1985.
- "Transformaciones de la sociedad y el Estado; búsqueda de una nueva hegemonía", en "Latinoamérica: lo político y lo social en la crisis". Calderón, F. y Dos Santos, M., (comps.). Buenos Aires: CLACSO, 1987 a.
- y LONGHI, A. "Concentración de poderes en el Ejecutivo y democracia", en "¿Hacia dónde va el Estado uruguayo? Concentración de poder y democracia". Colección Temas Nacionales, No. 16. Montevideo: FCU, 1987 b.
- (comp.) "¿Hacia dónde va el Estado uruguayo? Concentración de poder y democracia". Montevideo: CIEDUR-FCU, 1987 c.
- y Castagnola, J.L. "Uruguay: los actores socio-políticos ante la democratización y la modernización del Estado", en "¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina? Democratización, modernización y actores sociopolíticos", v. 2. Buenos Aires: CLACSO, 1988.
- "Los sindicatos en la transición democrática uruguaya", en "Sindicatos y transición democrática"; Campero, G. y Cuevas, A., (comps.) Santiago: CLACSO-Planeta, 1991 a.
- "Dictadura y restauración democrática en el Uruguay contemporáneo: límites y desafíos. (1968-1991)", en *La Democracia en América Latina. Actualidad y perspectivas*; González Casanova, P. y Roitman, M., (comps.) México: Siglo XXI-UNAM-Universidad Complutense, 1991 b.
- DÍAZ, R. y SAYAGÜES, A. "Las empresas públicas. 5o. volumen de la Serie: Reforma del Estado". Montevideo: Instituto Nacional del Libro, 1990.
- FILGUEIRA, C. "Movimientos sociales en la restauración del orden democrático: Uruguay", en *Movimientos sociales en el Uruguay de hoy*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1985.
- GONZÁLEZ, L.E. "Transición y restauración democrática", (mimeo). CIESU: Montevideo, 1985.

- — “Legislación electoral, partidos y gobernabilidad”, en: *Reforma electoral, ¿posible, deseable?* Montevideo: EBO-FESUR, 1986.
- IRISITY, J. “Retos al papel y la gestión de las empresas estatales para la reactivación”. Trabajo presentado al Seminario sobre la empresa pública y la reforma democrática del Estado, 1986.
- KLIKSBERG, B. “¿Cómo reformar el Estado?”. Montevideo: Oficina Nacional del Servicio Civil, 1987.
- LONGHI, A. “El Estado en la transición. Concentración de poder y supervivencias en la restauración del régimen democrático”. Proyecto “Transformaciones del Estado y concentración de poder en el régimen democrático”. Documento de Investigaciones, Montevideo: CIEDUR, 1989.
- — “Proceso económico, sistema político y política estatal. Un análisis de la política fiscal en el periodo 1958-1990”. Documento Serie Investigaciones, del Proyecto “Intervencionismo estatal y sistema político”. Montevideo: Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, 1991.
- MELGAR, A. “Gasto público social: características y evolución”. Ponencia presentada al seminario “Sector público”. Montevideo: CINVE-OPP-PNUD-ICI, 1988.
- NOHLEN, D. y Rial, J., (comps.) “Reforma electoral, ¿posible, deseable?”. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental-FESUR, 1986.
- NOTARO, J. “Política económica en el Uruguay: 1968-1984”. Montevideo: CIEDUR-Ediciones de la Banda Oriental, 1986.
- NOYA, N. “Política económica: 25 años de fracasos”, en “La crisis uruguaya y el problema nacional”. Montevideo: CINVE-Ediciones de la Banda Oriental, 1984.
- NUN, J. “La teoría política y la transición democrática”, en “Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina”. Nun, J. y Portantiero, J.C., (comps.) Buenos Aires: Puntosur, 1987.
- OFFE, C. “¿A democracia contra o Estado do Bem-estar?”. Artículo agregado a la traducción al portugués de su libro *Disorganized Capitalism* (1985), que no lo incluía. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989.
- OSZLAK. “Diagnóstico de la administración pública uruguaya.” v. III. Reforma del Estado. Montevideo: Instituto Nacional del Libro, 1989.
- PANIZZA, F. y Pérez Piera, A. “Estado y sociedad”. Colección Uruguay 2000. Montevideo: FCU-FESUR, 1988.
- PORTO, L. “Sector público y privatizaciones”. Cuadernos de información popular, No. 10. Montevideo: CIEDUR, 1990.
- RAMOS, C. “Estrategias de gobernabilidad en la crisis”. Proyecto comparativo CLACSO-PNUD-UNESCO. Documento de Trabajo. Montevideo: CIEDUR, 1990.

- — “Política social y crisis del Estado de bienestar”. Proyecto comparativo CLACSO-PNUD-UNESCO. Documento de Trabajo. Montevideo: CIEDUR, 1991 a.
- — “La reforma del Estado y el cambio en la racionalidad de la administración pública”. Documento Serie Investigaciones, del Proyecto “Intervencionismo estatal y sistema político”. Departamento de Ciencia Política, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, 1991 b.
- RIAL, J. “Las fuerzas armadas: ¿Soldados-políticos garantes de la democracia?”. Montevideo: CIESU-CLADE-EBO, 1986.
- SAYAGUÉS, A. “Algunas reflexiones sobre la empresa pública uruguaya y el retorno a la democracia”. Trabajo presentado al seminario sobre la empresa pública y la reforma democrática del Estado. (Mimeo). Montevideo: OPP-FESUR, 1986.
- SOLARI, A. y Franco, R. “Las empresas públicas en el Uruguay. Ideología y política”. Montevideo: FCU, 1983.
- TERRA, J y HARETCHE, A. “Los desafíos ideológicos del próximo decenio en materia de desarrollo social”. Montevideo: Cuadernos del CLAEH, (No. 58-59), 1991.
- TRYLESINSKI, F. “La importancia del sector público en la economía uruguaya”. Serie Documentos de Trabajo, No. 44; Montevideo: CIEDUR, 1988.
- — “Efectos directos e indirectos del gasto público”, en Revista *Suma*, No. 6. Montevideo, 1989.
- URUGUAY, Presidencia de la República. PRONADE. “Reforma del Estado. El nuevo procedimiento administrativo”. PRONADE (Colección Manuales Burocráticos No. 1). Montevideo, 1991.
- VACCA, G. “Estado e Mercado, Público e Privado”. Revista *Lua Nova*, No. 24. São Paulo, 1991.
- VIZCARDI, R. “El discurso sobre el Estado desde el Estado”, en “¿Hacia dónde va el Estado uruguayo? Concentración de poder y democracia”; De Sierra, G., (comp.) Montevideo: CIEDUR-FCU, 1987.
- WILDE, Alexandre W. “Conversations among gentlemen: oligarchical democracy in Colombia”, en Juan J. Linz y A. Stepan (editores). *Breckdown of democratic regimes: Latin America*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1978. pp. 28-81.