

# 11. LA CONSTRUCCIÓN DE UN ESTADO DIFERENTE EN EL URUGUAY PROGRESISTA

Álvaro Portillo

## **Introducción**

El surgimiento de los Estados modernos, correlativamente al advenimiento del modo de producción capitalista, ha puesto de manifiesto la necesidad social de un conjunto de funciones y acciones cuya realización no es atractiva para los actores “naturales” en una economía de mercado, las empresas individualmente consideradas. Los procesos fundacionales de corte republicano asumieron originalmente que esta nueva entidad política solamente debería ser un custodio del nuevo contrato social inaugurado con las democracias republicanas representativas y el conjunto de derechos con ellas establecidos. Es el *Estado Juez y Gendarme* del liberalismo primigenio.

La perspectiva de análisis desde la economía política ha advertido la contradicción señalada en el párrafo anterior. La provisión de infraestructuras de agua potable, saneamiento, energía, vialidad, puertos, ferrovías, etc.; o la gestión de servicios sociales y culturales como la atención de la salud del conjunto de la población, o la enseñanza de la lectoescritura haciendo posible la alfabetización de toda la sociedad, son funciones —entre otras— que el Estado tendrá que ir asumiendo progresivamente, en tanto necesidades ineludibles que no se satisfacen plenamente desde el mercado (Lojkin, 1979).

En este proceso es posible distinguir un itinerario dinámico y con avances y retrocesos, producto de la confrontación de intereses económicos, políticos y sociales muy diferentes. Este proceso caracteriza a las llamadas condiciones generales de la producción, las que pueden estar referidas no sólo a la producción en sentido estricto, sino también a la reproducción de la fuerza de trabajo (Portillo, 1989). El sistema, en su conjunto, las requiere de manera imprescindible, aunque se manifiesten las dificultades anotadas para su implementación.

El siglo XX ha abierto un rumbo de creciente participación del Estado en diferentes espacios económicos y sociales, en el contexto de un proceso muy de-

terminado por las guerras mundiales y otras instancias internacionales de profundización del protagonismo estatal. En las raíces de este proceso, podemos observar las estrategias aplicadas para superar la gran crisis de la década de 1930, las que contribuyeron de forma significativa a la construcción de un Estado en crecimiento durante varias décadas.

La globalización, entendida como la fase histórica contemporánea del patrón de acumulación capitalista (Castells, 1996) ha redefinido este proceso de evolución de la naturaleza y las funciones del Estado. Las prioridades políticas y económicas han pasado a centrarse en la disminución del peso presupuestal del sector público, transfiriendo al sector privado los activos y/o las funciones de entidades bajo distintas variantes de la privatización (véase McDonald y Ruiters, 2006), conjuntamente con la desregulación de las relaciones laborales y la descentralización global de los procesos productivos.

En paralelo a la expansión de la globalización hegemónica por los intereses del mercado, se ha profundizado el cuestionamiento al Estado existente, pasando a ser objeto de múltiples estigmatizaciones. Al mismo tiempo, se ha difundido un proyecto político indiferente a las inequidades sociales históricamente atendidas por el Estado, trasladando al terreno de lo individual la búsqueda de soluciones a las carencias materiales. Se consolida así la tendencia a la *acumulación por desposesión* (Harvey, 2004) producida por el avance conjunto de la privatización, la financiarización, la gestión de las crisis por quienes detentan el poder mercantil, y la redistribución de la renta por parte del Estado en beneficio de las elites económicas.

En consideración de esta realidad, a la que se debe agregar la incertidumbre relativa al alcance de la crisis mundial iniciada en el año 2008 y sus impactos en las condiciones de vida de los sectores sociales más marginalizados y la distribución del poder político (George, 2010), es preciso repensar la significación de actual proceso de reconversión del Estado actualmente en curso en el Uruguay contemporáneo.

### **El proceso de transformación del Estado uruguayo**

En la realidad política y social del Uruguay contemporáneo, el año 2005 marca el inicio de un conjunto de importantes transformaciones que implicaron un inflexión con lo que venía ocurriendo desde décadas previas. Los cambios propuestos se enmarcaron en un nuevo programa de gobierno que constituía la expresión de un proyecto político orientado a la construcción de un país diferente. En particular, es necesario considerar la importancia de las transformaciones institucionales impulsadas al interior del Estado. Entre otros cambios, es preciso atender las transformaciones promovidas desde el año 2005 en la forma de gestión y en el organigrama del Estado, procurando reposicionar a la entidad estatal en otra perspectiva de relacionamiento con la sociedad y con la economía (Portillo, 2012).

En este capítulo analizaremos la composición y el papel del Estado uruguayo en relación al modelo o proyecto de desarrollo. Existía en el país una larga tradición político-ideológica, con raíces en el advenimiento mismo de la dictadura militar en el año 1973, que concebía al Estado como un problema en sí mismo. Desde esta perspectiva, la solución propuesta era su achicamiento y la reestructuración de sus funciones, en aras de liberar al mercado como factor promotor del crecimiento económico —entendido como indicador principal y casi único del desarrollo—. El programa a aplicar implicaba la venta generalizada de todos los valores (considerando tanto bienes como servicios) en manos del Estado, la fuerte disminución del gasto público, en particular aquel los referidos al bienestar social, y la reducción drástica de la plantilla de funcionarios.

Los efectos de esta doctrina han sido más que estudiados y registrados en cuanto a su fracaso en relación a los objetivos perseguidos, pero en especial en consideración de los efectos negativos, tanto a nivel social como económico, que buena parte de estas propuestas tuvieron en aquellos lugares en donde fueron aplicadas (Chavez, 2006; George, 2012).

El proyecto iniciado en 2005 redefinió el debate político en el país y asumió como uno de sus principales compromisos el rescate del Estado como un factor fundamental en la promoción y activación del desarrollo, así como la reafirmación de sus responsabilidades en el cumplimiento del mandato de justicia social expresado en las estrategias de redistribución del ingreso nacional. El proyecto progresista reconocía la vigencia de la economía de mercado en esta fase histórica, pero proponiendo un papel más activo y proactivo del Estado y asumiendo que la lógica del mercado ya no podría seguir siendo el único factor de regulación de las relaciones económicas, políticas y sociales. A estos efectos, el cambio se ha manifestado en los últimos años en la reafirmación de los distintos niveles de actuación del Estado. En primer término, se destaca la división entre un ámbito *regulador* y otro ámbito *operativo*; con anterioridad, ambos ámbitos se confundían en las mismas instituciones.

El ámbito regulador es esencialmente el lugar de la formulación de las políticas, de seguimiento de la gestión y de evaluación. Este espacio está fundamentalmente conformado por la Administración Central, situando a los ministerios como ejes institucionales de los diversos sectores donde actúa el Estado. Si bien este es el principio estructurador, no tiene un carácter absoluto. Existen algunos ministerios que siguen teniendo funciones reguladoras y de conducción, al tiempo que asumen funciones operativas. Es el caso del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y también del Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Esta situación es consecuencia del lanzamiento de una relativamente amplia cantidad de programas y líneas de acción inexistentes antes de 2005, las que han sido “colgadas” de la conducción ministerial. A estos ejemplos podríamos agregar los ministerios a cargo de los denominados cometidos esenciales del Estado: el Minis-

terio de Defensa Nacional (MDN), el Ministerio del Interior (MI) y el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), los cuales combinan las dos funciones (operativa y de conducción). Dado su carácter medular en la estructura del Estado es atendible su posicionamiento centralizado.

### **El desarrollo del ámbito institucional descentralizado**

En forma correlativa a la extensión del ámbito regulador, se observa la creciente importancia del ámbito descentralizado con funciones directamente operativas. Es tal vez aquí en donde se registran los principales cambios, tanto en términos cuantitativos como en su significación. Componen este nivel estatal los organismos regulados por los artículos 185, 186 y 202 de la Constitución de la República .

La gran mayoría de estas entidades preexistían en el ordenamiento institucional uruguayo, pero varias de ellas entraron en crisis o incluso estaban en vías de desaparición. El cambio ha significado ante todo un rescate y una refuncionalización al servicio de los nuevos objetivos propuestos para una estructura institucional deteriorada. Su preservación ha sido el resultado de pronunciamientos populares masivos por parte de la sociedad uruguayo en defensa de la presencia estatal, impidiendo que los empujes neoliberales de la década de los noventa acabaran en la venta u otras formas de eliminación de estas organizaciones estatales y los servicios correspondientes.

El ámbito operativo del Estado puede clasificarse en tres grandes sectores, de acuerdo a las funciones asumidas por cada uno:

#### *El sector financiero*

Este grupo de entidades está constituido por el Banco Central (el banco de bancos) como regulador de la totalidad del sistema financiero, y por los Bancos República, de Seguros del Estado, Hipotecario, y la AFAP- República. En todos los casos se atienden distintos tipos de requerimientos de financiamiento y de operaciones (créditos a la producción, apoyo al consumo, pólizas de seguros, créditos hipotecarios, administración de fondos de previsión). Una característica común es su funcionamiento no dirigido por la perspectiva del lucro privado, sino por la misión de servicio del interés general.

De esta manera, las líneas concretas de financiamiento pueden responder a realidades y problemas por lo general no considerados desde la lógica empresarial privada. A su vez, la gestión eficiente permite con frecuencia la generación de beneficios económicos que contribuyen al financiamiento del conjunto de la acción estatal. En el caso uruguayo, se observa que desde hace ya algunos años la banca oficial —en la mayoría de sus modalidades— compite con fuertes entidades privadas, pero que pese a la liberalización sigue siendo el primer jugador en el mercado y con tendencia a continuar su crecimiento.

La gran crisis económica y financiera del año 2002 dejó postradas a múltiples instituciones financieras privadas. La orientación de gobierno asumida en el año 2005 introdujo importantes cambios en las formas de gestión y funcionamiento

del sector, pero en lo fundamental ha tendido a construir un sector financiero público estatal capaz de financiar actividades productivas y de apoyar el consumo social, al servicio de orientaciones de política pública, y sin subordinar la provisión de servicios a la búsqueda de la ganancia lucrativa que caracteriza al negocio bancario tradicional.

#### *El sector de servicios sociales y culturales*

En este sector han habido muy significativos cambios a partir de la puesta en marcha de la reforma de la salud, la reforma educativa, y las importantes transformaciones ocurridas en la previsión y en la seguridad social. Los cambios también han sido posibles en base a la redefinición del gasto público social, con un claro énfasis en la redistribución del ingreso y la erradicación de la pobreza y la indigencia. Se ha fortalecido la intervención estatal, para lo cual se crearon nuevos organismos y se introdujeron modificaciones en algunos de los preexistentes.

El eje del sector está compuesto por el Banco de Previsión Social (BPS), la Administración Nacional de la Educación Pública (ANEP) y la Administración Nacional de Servicios de Salud del Estado (ASSE). Este espacio también está conformado por la Universidad de la República (UDELAR), el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), el Servicio Oficial de Radiodifusión del Estado (SODRE), la Televisión Nacional del Uruguay (TNU) y el Instituto Nacional de la Juventud del Uruguay (INJU), entre otras organizaciones públicas.

Otro componente muy importante de este sector, con mucha incidencia en términos de bienestar social, está referido a la intervención estatal en el área de la vivienda y en particular de la vivienda de interés social. Se ha creado la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) y se ha redefinido la estrategia del Movimiento de Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre (MEVIR).

Al interior de este complejo y heterogéneo conglomerado de grandes dimensiones se desarrollan procesos diferenciados. En el caso de la previsión y la seguridad social, el BPS ha pasado a ser un operador que financia la reforma social y la reforma de la salud, conjuntamente con una nueva política de pasividades orientada a mejorar y ampliar la cobertura. Uno de los aspectos más destacables han sido los cambios en la gestión del banco, haciendo posible la incorporación de nuevas funciones y superando un tipo de administración que en el pasado no muy lejano se caracterizaba por ser un foco de clientelismo político.

En el campo de los servicios educativos, éstos han tenido algunas modificaciones institucionales, pero el aspecto central a destacar es el gran incremento presupuestal, conjuntamente con la adopción de nuevos compromisos educativos como la educación inicial, las escuelas de tiempo completo, la multiplicación de carreras de nivel terciario y opciones de posgrados, el incremento del apoyo presupuestal a la investigación, y la expansión de la educación técnica, entre otros

cambios significativos. El proceso de cambio en este campo ha tendido a la creación del Sistema Nacional de Educación Pública, en un esfuerzo por coordinar y fortalecer el cumplimiento de los objetivos estratégicos en materia educativa. La mayor dificultad se ha presentado en la búsqueda, aún en pleno desarrollo, de nuevos modelos educativos que sean coherentes con los cambios sociales y culturales ocurridos en el país durante las últimas dos décadas.

Volviendo al campo de la vivienda, este es el segmento donde la nueva perspectiva de transformación ha evolucionado más lentamente. La institucionalidad heredada de administraciones previas (el Banco Hipotecario del Uruguay, en particular) fue recibida en un estado calamitoso, producto de la mala gestión durante los gobiernos anteriores. La administración progresista tuvo que enfrentar una situación inicial de absoluto desfinanciamiento y elevada morosidad entre los receptores del crédito estatal. La creación de la Agencia Nacional de la Vivienda estuvo orientada en gran medida a ordenar la situación heredada. Con dificultades, se ha tendido a la formulación de una política de vivienda con una gran apertura programática —inexistente en el pasado— para atender las diversas realidades de la vivienda en arrendamiento, la autoconstrucción, el mejoramiento del stock existente, la producción de vivienda nueva y el cooperativismo de ayuda mutua, entre otras. También es relevante señalar que se han separado las funciones de conducción política, regulación y control, de las específicamente operativas

#### *El sector de actividades económicas estratégicas*

En este sector se ubican fundamentalmente las denominadas empresas públicas comerciales e industriales, todas ellas con una larga trayectoria histórica pero también con objetivos en gran medida redefinidos a partir de 2005. En concreto, nos estamos refiriendo a la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP), la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), las Obras Sanitarias del Estado (OSE), la Administración Nacional de Puertos (ANP), la Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE), y la Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE). Asimismo, incluimos en este ámbito al Instituto Nacional de Colonización (INC), la Administración Nacional de Correos (ANC), y la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND). Este conglomerado de entidades estatales se ha transformado en uno de los principales puntales de la emergente matriz productiva uruguaya. Al respecto, es pertinente recordar que prácticamente la totalidad de las empresas públicas había sido en su momento preparada para su venta durante el apogeo de la gobernanza neoliberal, en la década de 1990.

La nueva perspectiva des arrollo asumida por el gobierno uruguayo les ha estado asignando una creciente importancia estratégica, traducida en un proceso sistemático de inversión y desarrollo institucional. En casi todas las empresas públicas se han constituido redes empresariales conexas que potencian la intervención estatal en el conjunto del sistema social y productivo. Son también visibles

los indicadores de una gestión mayoritariamente exitosa, tanto en el cumplimiento de las metas productivas como en la prestación de servicios públicos (véanse los capítulos sobre las cinco principales empresas incluidos en este mismo volumen).

La promoción de redes alrededor de las empresas públicas ha permitido diversificar las funciones y operaciones del Estado. En varios casos, los componentes del nuevo tejido empresarial estatal están regulados por las normas del derecho privado, posibilitando una gestión más dinámica y más versátil. Las empresas colaterales siguen siendo de entera propiedad estatal o están controladas por el Estado como poseedor del capital mayoritario, funcionan de forma sincronizada con las empresas públicas matrices.

La reconversión de la matriz energética ha sido prácticamente en su totalidad el resultado de este sector de la actividad estatal. La proyección del “Uruguay Logístico”, basado en la idea de convertir al Uruguay en un espacio de interconexión y provisión de servicios para la región, también se sustenta en lo fundamental en las actividades de las empresas públicas. La prospección de hidrocarburos en todas sus modalidades y la introducción de una nueva forma de acceso al suministro de gas natural han sido también líneas de acción desarrolladas por este sector.

### **Las características más visibles del nuevo Estado en construcción**

La redefinición de la ingeniería institucional en el Uruguay de los últimos ocho años no puede ser interpretada como un intento de regreso al Estado de Bienestar erigido a lo largo del siglo XX en el país (con todas sus limitaciones y particularidades) y en el mundo. El reconocimiento de los nuevos restos nacionales, regionales y globales ha sido convergente con la vocación política de reposicionar al Estado y a sus componentes esenciales como catalizadores del desarrollo al servicio del interés general.

Al considerar las características del mercado en el que las empresas públicas uruguayas deben insertarse, confrontando la tendencia a la oligopolización en beneficio de un grupo reducido de capitales transnacionales, la magnitud de los desafíos se torna más evidente. Las empresas estatales ANTEL (telecomunicaciones), ANCAP (hidrocarburos) o UTE (energía eléctrica), para mencionar sólo tres casos, deben interactuar y/o competir con jugadores regionales o globales muy fuertes, por lo cual es imprescindible fortalecer cuantitativamente y cualitativamente sus capacidades de gestión. En este contexto, es posible anotar algunos rasgos en común que poseen estas entidades estatales.

- Operan en el mercado, en algunos casos en régimen de competencia con actores privados, y en otras ocasiones total o parcialmente en régimen de monopolio.
- Presentan una tendencia a crecer y prolongar sus acciones con una serie de empresas y organismos colaterales, los que son propiedad de las entidades estatales pero actúan en régimen de derecho privado.

- Como ya se ha indicado, todas ellas actúan no al servicio del lucro privado, sino en función del interés general. A diferencia de otras épocas, se ha avanzado en la inserción de todas estas entidades en el proyecto político nacional de desarrollo , más allá de intereses corporativos específicos.
- La gestión interna de cada entidad exhibe una preocupación medular por operar de manera eficiente, haciendo posible una gestión balanceada en lo económico y que no le implique al Estado tener que subsidiar sus actividades. Si bien este objetivo no se ha alcanzado en todas ellas (aunque sí en la mayoría), ya se ha traducido en importantes recursos que se transfieren al Estado central en base a los excedentes generados.
- Todas estas entidades tienen diversos grados de autonomía, no obstante lo cual se ha avanzado en insertar su gestión en las políticas formuladas desde la Administración Central. Es decir, se ha avanzado en la coordinación vertical con los ministerios correspondientes. También se han promovido coordinaciones horizontales entre estas entidades, aunque de manera incipiente y con mucho potencial de ampliación de los vínculos de tipo público-público.

Este nuevo escenario tiene su contracara en el muy débil conocimiento, flujo de información y debate sobre las transformaciones en curso. Ni desde la academia (a excepción de muy valiosos trabajos producidos desde el enfoque de la historia económica), ni menos aún desde el Estado, se ha efectuado un adecuado registro y análisis de todas estas importantes y estratégicas transformaciones. La realización del seminario de octubre de 2012 y la publicación de este libro constituyen iniciativas muy significativas y muy necesarias. Muchos de los cambios simplemente discurren como si fueran producto de un desarrollo natural. Ello es un problema. Conocer esta realidad es de suma importancia para el mejoramiento del proceso en curso y su seguimiento adecuado. En muchos casos, los datos ya se han recogido y están disponibles para su análisis, pero no se han sistematizado ni se han difundido de la manera adecuada. A modo de ejemplo se advierten algunos temas sobre los que sería muy útil impulsar nuevas actividades de investigación y de difusión:

- cantidad y calidad del empleo directo e indirecto generado;
- significación en el PBI de la totalidad de estas entidades y por sectores;
- volumen de la cantidad de usuarios atendidos y por sectores;
- contribución global y particularizada a las rentas generales;
- potencialidad de acuerdos con entidades públicas análogas en la región
- incidencia en el conjunto de la economía nacional del funcionamiento de esta parte del Estado (compras estatales de bienes y servicios, créditos, etc.)
- desarrollos colaterales y externalidades;

- análisis comparativo con otras entidades del sector empresarial privado.

### **Algunos desafíos del proceso del actual proceso de cambio institucional**

A modo de conclusión, se destacan aquí algunos desafíos que el Estado uruguayo deberá enfrentar en los próximos años en el sendero hacia la consolidación del proceso de transformaciones reseñado en las páginas previas. Al tener una presencia tan determinante en la economía nacional (no obstante el relativo desconocimiento sobre los cambios recientes), las entidades estatales —y las empresas públicas, en particular— pueden ser la palanca de cambios de primer orden. Entre los múltiples desafíos, subrayamos los siguientes:

- Efectivizar una actuación mucho más coordinada. Ello implica coordinar al interior de cada sector, coordinación entre los sectores, y coordinación descentralizada en el territorio.
- Promover intervenciones conjuntas de las empresas públicas en la ejecución de proyectos de desarrollo social y/o productivo, por ejemplo a través de acuerdos para el desarrollo de actividades en común por parte de UTE y ANCAP (como ya se ha empezado a hacer).
- Diseñar y aplicar una estrategia más coherente y racional de proyección regional e internacional, intercambiando servicios con entidades públicas de otros países, produciendo de forma asociada, transfiriendo y recibiendo *know-how*, etc.
- Facilitar la convergencia de esfuerzos y recursos para proyectos de desarrollo a distintos niveles (en la gestión, en la producción de bienes y servicios, en la construcción, etc.)
- Articular modalidades de acceso conjunto al mercado, siempre al servicio del interés general (políticas de empleo, precios, investigación y desarrollo, implantación en el territorio, etc.).

El abordaje de estos desafíos en buena medida implica fortalecer el sustento institucional del conjunto, a efectos de posibilitar una gestión aun más eficaz y diversificada. Dicho fortalecimiento también requiere profundizar en el conocimiento y el seguimiento de los cambios en curso.

A su vez, se torna cada vez más evidente la necesidad de formular un auténtico *plan nacional de desarrollo* (una necesidad cubierta sólo de forma parcial en el presente) que establezca las principales definiciones estratégicas de país y permita ensamblar con mayor eficacia el accionar del Estado en todas sus dimensiones. Un plan que lejos de reeditar las experiencias internacionales equivocadas del siglo pasado —en las que con minuciosidad extrema se pretendía dirigir de forma centralizada la economía y la vida nacional— se constituya en una propuesta estratégica estructurada en torno a algunos grandes ejes y con flexibilidad para responder a los cambios inherentes a la complejidad social, política y económica de los tiempos modernos.

En definitiva, hoy en Uruguay estamos asistiendo a (y participando en) la construcción de un Estado de nuevo tipo. No debemos olvidar que el Estado a construir tiene tantas alternativas como contenidos posibles de conferir al proyecto político nacional (Portillo, 2012 ). La historia de las últimas décadas es muy rica en la demostración de los muy distintos caminos que esa construcción posible podría transitar.

## Referencias

- Castells, M. (1996). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Volumen 1: La sociedad red*. Madrid: Alianza Editorial.
- Chavez, D. (ed.) (2006). *Más allá del mercado: El futuro de los servicios públicos*. Ámsterdam: Transnational Institute (TNI).
- George, S. (2010). *Sus crisis, nuestras soluciones*. Barcelona: Icaria-Intermón Oxfam.
- Harvey, D. (2004). “El ‘nuevo’ imperialismo: acumulación por desposesión”. En L. Panitch y C. Leys (eds.) *Socialist Register 2004. El Nuevo Desafío Imperial*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Lojkin, J. (1979). *El marxismo, el estado y la cuestión urbana*. México DF: Siglo XXI Editores.
- McDonald, D. y G. Ruiters (2006). “Teorizando la privatización: Contribución al desarrollo de una perspectiva de investigación crítica”. En D. Chavez (ed.) *Más allá del mercado: El futuro de los servicios públicos*. Ámsterdam: Transnational Institute (TNI).
- Portillo, A. (1989). *Ciudad y conflicto*. Montevideo: Ediciones Deltaller.
- Portillo, A. (2012). *El Uruguay más allá del capitalismo*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.