

SOBRE LA REFORMA O TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO, LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCIÓN Y EL ESTADO DE DERECHO

*Eduardo Lust Hitta**

*“Así como el arquitecto, antes de construir un edificio, comienza por examinar y asentar el suelo, a fin de ver si puede sostenerlo, el legislador no comienza por redactar leyes sabias por si misma, sino que antes debe analizar si el pueblo al cual las destinará, es capaz de soportarlas
Los Estados como los hombres son dóciles en su juventud, al llegar a la vejez devienen incorregibles, una vez arraigadas las costumbres es empresa peligrosa y a veces vana su reforma...”.*

J. J. Rousseau. Pág. 64. El Contrato Social.
Editorial Alba-Madrid-1996.

I) INTRODUCCIÓN

1) J. J. Rousseau, expresa con su brillante pluma, en la pagina 21 de esa extraordinaria y vigente obra política-filosófica, “El Contrato Social”, editorial Alba Madrid, 1996, que le preguntaron si “**era Principie o Legislador para escribir sobre politica**” a lo que contestó “**no, ...y es precisamente por ello que escribo..., si fuera príncipe o legislador no perdería tiempo en escribir, simplemente lo haría o me callaría**”.

Por supuesto lejos estoy de ese maestro del conocimiento universal, cada vez mas me sitúo en una situación definida por un amigo de la adolescencia en Paysandú, cada vez que salíamos de la clase de Filosofía en épocas de secundaria, me decía, “**no hay caso, somos un insignificante fideo, flotando en el infinito caldo de la ignorancia**”, extraordinario y muy acertado.

* Prof. Adjunto Grado III D. Público I y Público III, Facultad de Derecho-Universidad de la República y miembro de la Comisión Nacional del Servicio Civil de la Oficina Nacional del Servicio Civil-2005-2010.

Volviendo al tema, las reflexiones que a continuación comparto, con los que tengan la disposición, paciencia y el tiempo para leerlas, están animadas por la inquietud, de expresar y realizar un pequeño aporte a un tema de actualidad en la política y en la sociedad, desde una visión jurídica-constitucional.

Es precisamente desde este último punto de vista que incursiono en el tema desde una óptica jurídica-constitucionalista y nada más.

2) Soy Docente en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, de Derecho Público I (D. Constitucional) y D. Público III (Asignatura compuesta por el D. Constitucional y el D. Administrativo), y por lo tanto escribo sobre este tema que me autoconvoca, incursionado sobre esas dos ramas del derecho, sin recorrer materias ajenas a ellas.

También quiero decir aunque parezca obvio, que estas líneas constituyen una opinión absolutamente personal, seguramente equivocada., por lo que diré más adelante, pero reflejan el pensamiento jurídico, analizado con las enseñanzas que desde hace años recibimos, y desde hace años transmitimos en las aulas de nuestra Facultad.

Finalmente expreso, que el mismo sin perjuicio de no ser original, se motiva en una exposición del Profesor Emerito de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, Dr. José Anibal Cagnoni, hace algunos años atrás, en la Sala Maggiolo de la Universidad de la República, en oportunidad de presentar el libro en el que tuvimos el honor de participar, en homenaje al Profesor Barbe Pérez, en la cual cuestionaba la denominación Reforma o Transformación del Estado, empleada para la adopción de diferentes planes y programas de gobierno.

3) ¿Por qué manifiesto en párrafo que antecede que estoy seguramente equivocado en el enfoque que me convoca?, por la sencilla razón que a nivel nacional e internacional, desde todos los ámbitos y especializaciones, de diversas ideologías políticas y filosóficas, en el Uruguay y en el extranjero, los programas de todos los partidos políticos sin excepción, todos los candidatos a Presidente de la República y los finalmente electos, desde al menos 25 años, **hablan de la Reforma y Transformación del Estado**, incluso organizaciones internacionales como el CLAD, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, organismo especializado en función pública y administración, (dato no menor para el posterior desarrollo), viene organizando y patrocinando desde hace al menos 14 años, congresos, encuentros, talleres y publicaciones sobre la Reforma del Estado, así un sin número de voces, reiteran lo expresado, sin embargo en estas líneas que surgirán del presente artículo, en cierta medida pongo en duda que dicha empresa se realice o se realizara, con las características y por los caminos que se anuncian, y por aquello de "vox populi vox dei", todo el mundo no se puede equivocar, o si puede?....., he pensado si realmente no será que mi visión del tema esta profundamente equivocada, y en postura de honestidad intelectual, corresponde lo diga desde el principio, el mismo Rousseau expreso, en la obra citada : **"constituye esto un propósito nuevo, demasiado vasto para mi escasa vista, fijada siempre en objetos mas próximos"**.

4) Para estos temas socio-jurídicos y en el enfoque del mismo, la Reforma o Transformación del Estado, como en casi todos los que tienen que ver con las ciencias sociales, es muy importante, no olvidar a los autores, pensadores, escritores, filósofos y

la doctrina que nos antecederon, del pasado reciente o del pasado mas remoto, pues en ellos encontraremos seguramente la fuente de inspiración y tal vez las soluciones para los problemas del presente, **el pasado nos instruye para resolver el presente y proyectarnos al futuro.**

No podemos negar los avances, el progreso y la evolución, sería de necios e ignorantes hacerlo, en el campo de todas las ramas de la ciencia y del conocimiento han ocurrido en la humanidad, adelantos extraordinarios, sobre todo en estos últimos 50 años, es impresionante, tanto que no corresponde ponga ningún ejemplo pues escapa a mi persona y además son infinitos, es tan notorio que como hecho notorio se prueba por sí mismo, Sin embargo dentro de la Ciencia del Derecho, si bien en algunos aspectos también se progresó y evolucionó, ejemplo el reconocimiento de los Derechos Humanos en sus diversas "generaciones", son de reciente aceptación en la conciencia mundial, aunque siempre existieron, pero no fueron reconocidos en forma expresa hasta mediados del siglo XX, no olvidemos que la Carta de la Naciones Unidas es de mediados del siglo pasado y en ellas se los reconoce y eleva a su máxima protección y control, sin perjuicio de la Declaración del Hombre y el Ciudadano de la Revolución Francesa, de la Declaración de Derechos de la Constitución de Estados Unidos de Norte America, en el siglo XVIII y otros, la jerarquía de los mismos no es obstáculo ni impedimento para que sean desconocidos en ciertas circunstancias y en todo tiempo, incluso por Estados "civilizados", que se jactan de su vigencia y su control lo que no resta para nada el valor, la fuerza y vigencia de los mismos.

El etc. etc. etc. Etc. de disciplinas en las que la humanidad avanza a pasos agigantados constituyen una lista que será interminable y escapa a las aspiraciones de este trabajo, y a la capacidad de quien escribe, también en lo que hemos retrocedido o involucionado los etc. Etc. serán interminables talvez menos, como el consumismo desmedido, la deforestación, la contaminación del agua, aire y tierra, la extinción de flora y fauna, la desertificación, el cambio climático, las guerras étnicas, religiosas, comerciales, de usurpación y saqueo y otras y otros.

Por el contrario en el campo del Derecho Constitucional y en muchas ramas de las Ciencias Sociales y las Ciencias Políticas, **"no hay nada nuevo bajo le sol"**, sino que simplemente hemos perfeccionado los institutos antiguos, o hemos variado su enfoque, o hemos cambiado su nombre para que nos suenen mejor al oído moderno, los resucitamos, o directamente los plagiamos y no lo decimos, también hemos olvidado muchos de ellos, muchísimos, hemos buscado donde no debemos, donde no están, donde no existen, soluciones a situaciones y problemas de actualidad, que la doctrina y la ciencia del Derecho Público ya encontró hace siglos.

5) Aristóteles decía que **"el conocimiento es recordar"**, absolutamente cierto, ya sea en el sentido que para demostrar lo que uno sabe hay que recordar lo que uno aprendió y conoció, pero también se aplica a que debemos recordar lo

que viene de generaciones anteriores, la propia clasificación de gobiernos de Aristóteles, en "puros" e "impuros" y de ellos sus manifestaciones en aristocracia-oligarquía, monarquía-tiranía, democracia-demagogia", mantiene una vigencia extraordinaria, 2300 años después de formulada, las formas de gobierno presidencialistas y sus variantes, parlamentaristas y sus diferentes manifestaciones atenuadas o acentuadas,

de asamblea y su mayor o menor expansión, las formas intermedias o combinadas, los semi-presidencialismos, los cuasi-parlamentarismos, los racionalizados, los institutos de gobierno directo, los plebiscitos, los referéndums, la revocación de mandato, los diferentes sistemas electorales, las formas de Estados, los poderes del gobierno, el sistema judicial, las jurisdicciones especiales, los parlamentos, su composición y sus competencias, el poder, y otros y otros y otros, hace siglos fueron formuladas por extraordinarios pensadores del Derecho y Filosofía, puestas en practica por diferentes Estados y grupos, elaboradas por filósofos del derecho, y lo mas importante aun no superadas, simplemente adaptadas o adoptadas en diferentes circunstancias, todo se repite, "todo se transforma", (el estado también??? Veremos cuando y como), nada nuevo se crea, y en ese camino estamos también en nuestro país, con alguna particularidad, propia del sistema político actual sobre el que volveremos. Hemos olvidado las enseñanzas que recibimos y en el afán legitimo y deseable, de solucionar problemas y salir de situaciones que se aparecen como nuevas y no lo son porque el Estado no lo es, buscamos nuevas formulas, cuando las situaciones no son nuevas y por lo mismo las medidas a tomar siguen la misma suerte, no son nuevas, cual es la solución para el problema del que no tiene casa? Hacer una casa, simple.

Lo importante es hacer lo debido, con las herramientas que nos da la Constitución, que las tiene hoy, no es un "librito", como dijo algún gobernante del siglo XVIII, si nos olvidamos de la Constitución nos olvidamos nada mas y nada menos que del Estado de Derecho, casi nada.

6) La definición mas exacta de la forma de gobierno semi-representativo, no obstante las decenas de ellas que se ensayaron, tantas como autores se expresaron, surgida de sesudos y valiosos estudios, es la que encontramos en la llamada "Oración inaugural de las Instrucciones del Año XIII", "**mi autoridad emana de vosotros y ella cesa ante vuestra presencia soberana**", documento con el cual ninguno puede compararse, es uruguayo, es de 1813!!!!!!!!!!!!!!!!!!!!, y si pensamos como se redactó y aprobó, en que circunstancia y entorno, algunos años después de la Revolución Francesa y Estadounidense o Norteamericana, nos sorprende con su lectura, contenido, alcance y sobre todo vigencia. Refleja con una claridad insuperable y explica la forma de gobierno semi-representativo, nuestros gobernantes representantes gobiernan, porque es materialmente imposible el llamado tipo de gobierno directo, pero basta para desplazarlos que la "nación" (vosotros) el soberano se reúna, por lo mecanismos que sean constitucionalmente apropiados y debidos, ejemplo la elección. los referéndums departamentales o nacionales y los plebiscitos, las iniciativas, en nuestro derecho solo por citar algunos los artículos 77 y sig., 79, 304, 331 de la Constitución y sus correspondientes leyes reglamentarias, la revocación de mandato en otros ordenamientos, para que estos representantes pasen a integrar la nación y su órgano el cuerpo electoral, sin representación alguna de intereses de terceros, mas que los suyos propios, más que la que la surge de la Constitución. Que es lo que nos hace olvidar ese extraordinario documento, aún en nuestra Facultad de Derecho?, que es uruguayo, si fuera en su redacción fruto del acontecer histórico, filosófico y académico, del enciclopedismo, o del hoy llamado "primer mundo", o "mundo desarrollado", que lo es sin duda en aspectos económicos y sociales, lo estudiaríamos con otra profundidad, pero como es nuestro, pasa lo que pasa, se recuerda como una referencia histórica y nada mas, cuando constituye una pieza jurídica,

con soluciones de derecho público interno e internacional, fruto de estadistas a pesar que no lo eran, difícil de encontrar en circunstancias similares, sin igual.

7) En virtud de ese olvido, muchas veces nos preocupamos en encontrar formulas que son ajenas y extrañas, cuando en realidad muchas de ellas están aquí!!! Y muchas de ellas en nuestra Constitución, y con los instrumentos que ella nos ofrece, y la gente para llevarla adelante también lo esta, solamente hay que buscarlas, encontrarlas, desarrollarlas o recordarlas en otras, también son valiosos e importantes los “expertos” y “consultores”, el conocimiento no conoce fronteras y nacionalidades, pero no siempre necesarios, no hay que negar el conocimiento y las capacidades, importantes en sus respectivos países para solucionar aspectos locales con la idiosincrasia, costumbres, tradiciones y sobre todo sistemas normativos y constitucionales propios, que luego pretenden importar a otros países diferente, muchas veces lo “importado” no es lo mejor, seguramente lo sea en aspectos tecnológicos, pero no estoy seguro en otros.

Los ejemplos de “soluciones importadas” serían interminables, solamente pensemos en un campo que nos toca a todos, el área económica, las recetas de los muchos expertos clase “A”, informes de las calificadoras de crédito y riesgo, que indujeron a personas y lo mas grave a gobiernos de todas las orientaciones y colores, en determinada dirección y terminaron hundiendo economías y con ellas a la gente, para la cual esta al servicio, luego dicen que apareció alguna circunstancia absolutamente imprevisible para todos, empiezan de nuevo, nunca dicen se equivocaron, porque no lo hacen?, me pregunto, se equivocaron???, sin “soberbia y con humildad”, no les creo, siempre supieron que la solución no era esa, pero “intereses superiores”, divorciados del “interés general” y del mayor número precisamente”, indicaban que eran convenientes, y a las prueba me remito, recordemos las últimas crisis bancarias y las actuales, como el hecho notorio no se prueba, no necesito seguir en esta senda de pensamiento; se prueban por si mismo, están a la vista, y no hablemos de los llamados” efectos colaterales”, al decir de los estrategias de las crisis, que por supuesto nunca estuvieron entre ellos ni los sufrieron. Esa es la realidad, “cuando no se quiere ver no hay mas que cerrar los ojos, pero no es bueno a mi antojo ser ciego por convicción” cantaba un poeta, sin perjuicio de admitir, por aquello de sin soberbia y con humildad, que pueden existir mas de una realidad simultanea, al decir de Manuel Flores Mora en una sus celebres contratapas de la Revista Jaque, que leíamos en nuestra juventud, “no hubo una batalla de las Piedras, hubo dos, ...la que ganó Artigas y la que perdió Posadas, depende con quien hablemos nos iba a contar algo diferente, sin embargo fue una misma y sola...”, es decir que hay mas de una realidad y posiblemente mas de una verdad, por eso el pensamiento se reviste de relatividad, que se contrapone a la realidad de cada uno, transformando justamente en relativo por su misma composición, esto no es malo ni negativo, pues implica la libertad de pensamiento, de conciencia y expresión.

8) Volviendo a la idea que hay que recurrir a las doctrinas ya formuladas del Derecho Público (con mayúscula), pensemos para abonar la línea de razonamiento lo siguiente, una persona de instrucción y cultura media, sabe que Thomas Alba Edinson inventó la “lámpara incandescente” (sin perjuicio de la discusión histórica sobre la misma en la que no me involucro por no tener legitimación para ello), sin embargo no se si alguien sabe quien invento la “lámpara bajo consumo” yo no lo se; se sabe que Gutenberg (el hombre del milenio según la UNESCO) inventó la imprenta, alguien sabe quien invento la

“impresora”?; yo no lo se, Volta invento la “pila”, quien invento la “pila alcalina”?; yo no lo se; Bell Invento el teléfono, quien inventó el “teléfono celular “? Yo no lo se; le atribuyen a Marconi haber inventado la radio, quien invento la radio stereo?; yo no lo se; así puedo seguir con cientos de ejemplos, lo que quiero significar es que mucho de lo moderno y nuevo, no es moderno ni nuevo, es el perfeccionamiento o la evolución natural de otros que lo antecedieron y que fueron los realmente trascendentes, tanto que recordamos su nombre., los otros no.-.

En el mundo de las Ciencias Sociales, de las Ciencias Políticas y del Derecho Constitucional, sucede algo similar o lo mismo.

El Profesor Lorenzo Sánchez Carnelli en su libro sobre el Procedimiento Disciplinario, nos ilustra y cita doctrina inglesa que afirma que el “derecho a la debida defensa”, “el ‘debido proceso’, en su fundamento, surge del pasaje bíblico en el que Dios le dio a Adán la oportunidad de defenderse de la acusación de Eva”, sin involucrarnos en temas religiosos, sino tomando la biblia como un texto.

Marcel Waline, el gran autor francés de Derecho Administrativo, expresaba ya en 1948, que **en “en el derecho administrativo quien crea que encontró algo novedoso, esta equivocado simplemente recuerda lo que la mayoría olvido...”**.

De una lectura no jurídica pero aplicable (L. Powels –J. Bergier), extraigo las siguientes citas y las aplico al presente” **El que busca la verdad, debe mientras pueda dudar de todo.....pienso luego existo.....**”, Rene Descartes “El Discurso del Método” año 1637; si leemos “**Si me equivoco deduzco que soy, pues el que no es no puede equivocarse y precisamente porque me equivoco siento que soy.....**” San Agustín “Diálogos” año 403 d. de C., no es esencialmente lo mismo?, y si agregamos: “**.....el que quiere instruirse debe primeramente saber dudar, pues la duda del espíritu conduce a la manifestación de la verdad.....**”; Aristóteles, Libro Segundo de Metafísicas, año 335 a. de C.; parece que los tres pensadores dicen lo mismo ¿?, entre ellos hay 1900 años, no, no parece, efectivamente dicen lo mismo.

Las diferencias son el desarrollo que luego cada uno realiza en su respectiva escuela filosófica, pero el punto de partida es igual la **duda como semilla y origen del conocimiento**.

9) Qué es lo que quiero hacer notar con estos ejemplos? que el conocimiento en las ramas del mismo que recorreremos, ha evolucionado, avanzado, pero en su esencia ya fue enunciado y debemos recordarlo, rescatarlo, re leerlo, e incluyo en esta la lectura al Derecho Público y su rama mas importante el Derecho Constitucional, para junto a la tecnología actual, los medios, herramientas e instrumentos de esta época, combinarlos en la búsqueda, concreción y realización de una sociedad mas justa, mas libre y mas igualitaria, que en última instancia es lo que se pretende con la “llamada Reforma o Transformación del Estado” que todos apoyamos todos, sino para que hacerla? No creo que se piense en ella para facilitar el camino de la inversión, como aspiran los que limitan todo a la economía, va muchos mas allá, la economía y las finanzas, estas son apenas un aspecto de ella, sin desconocer la importancia cada vez mas creciente que adquieren. La Reforma del Estado no es solo achicar al Estado como .sostiene un sector generalmente el sector empresarial, o por el contrario, agrandararlo como curiosamente sostienen otros, generalmente la población mas vulnerable, que ven en el Estado un escudo protector,

mientras que otros parecen ver una barrera que molesta, no se que es mejor, pero si se que siempre hay que reafirmar, al Estado y sobre todo al Estado de Derecho y más al Estado Social de Derecho.

10) Quiero terminar estas líneas en las cuales me detuve a reflexionar que “todo lo viejo es lo nuevo”, y transcribiendo unas palabras, que pueden pasar perfectamente, como expresadas por un dirigente de primera línea del Partido de Gobierno, a saber: **“La ironía de la historia universal lo pone todo patas arriba. Nosotros los “REVOLUCIONARIOS”, los “elementos SUBVERSIVOS”, prosperamos mucho mas con los medios legales, que con los medios ilegales y la subversión.**

Los partidos del orden como ellos se llaman, se van a pique con la legalidad creada por ellos mismos. Exclaman desesperados mientras nosotros echamos, con esa legalidad, músculos vigorosos y parece que nos ha alcanzado el sople de la eterna juventud...”.

No ..., no lo escribió un dirigente del partido de gobierno, es de la pluma de Federico Engels prologando la obra de Carlos Marx “La lucha de clases en Francia de 1848 a 1850”, tomada de Marx y Engels, Obras escogidas, traducción española Editorial Cartago, Buenos Aires, año 1957, pagina 658, citado por el Prof. Dr. Alberto Pérez Pérez en su libro “Derecho Constitucional Uruguayo”, Tomo II, El Estado y el Orden Jurídico Pág. 25. Repito “no hay nada nuevo bajo el sol.....”.

11) Finalmente admito que es posible que todo el tema de la Reforma o Transformación del Estado, sobre el cual incursionaremos en parte en este artículo, se remita o se reduzca a un problema de terminología o de denominación de los institutos o mejor dicho aún de mala denominación, todo es un asunto de palabras y vocablos, pero la idea es la misma, como me lo sugiere el experto internacional y Profesor entre otras actividades, del curso de “Políticas Públicas y Reforma del Estado”, de la Universidad Nacional del Litoral de la República Argentina, y otras Universidades, Dr. Oscar Oszlak, con quien mantuve un intercambio de ideas sobre este tema, mantenida vía correo electrónico y que se citará mas adelante como corresponde.

II) APROXIMACIÓN A REFORMA O TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO EN SU SENTIDO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL, NATURAL Y OBVIO, OBVIO

“No uso y critico la expresión Reforma del Estado, sin perjuicio de sostener la necesidad de reformar la estructura o la organización política e institucional del estado, pero que no se confunda con el estado mismo.....”
Profesor Emerito Héctor Gros Espiell- 9º Coloquio de Derecho Público-año 2003.

1) Cuando se habla de “Reforma o Transformación del Estado”, en un análisis jurídico y constitucional, como en este caso conviene recordar que en la ciencia jurídica las palabras técnicas se toman por su contenido específico y las palabras no técnicas por su sentido natural y obvio, principio general del derecho, consagrado a texto expreso en nuestro ordenamiento, Código Civil, art. 18º. Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal.

Art.19°. Las palabras técnicas de toda ciencia o arte se tomarán en el sentido que les den los que profesan la misma ciencia o arte; a menos que aparezca claramente que se han tomado en sentido diverso

Viene a lugar en el sentido que los vocablos “reforma” y “transformación”, al no ser palabras técnicas, se tomarán, respetando la regla citada, en su contenido natural y obvio, la palabra Estado en su aspecto conceptual, dado que es una visión jurídica constitucionalista como se advirtió.

2) En 1987 egresé de la Facultad de Derecho, no puedo decir con mi título bajo el brazo, pues pasaron muchos meses hasta que lo obtuve, previas gestiones administrativas habilitantes para el ejercicio de la profesión; eran tiempos fermentales, muchos temas importantes, realmente importantes ocupaban los titulares de los diarios, radios, revistas y televisores, y también nuestras mentes y personas, amnistías o no amnistías, liberación sin amnistía, no liberación, presos políticos, presos comunes, presos de conciencia, presos..., el revisionismo o no revisionismo, el Pacto del Club Naval, lo acordado y lo no acordado, lo específico y lo que sobrevoló, lo subyacente, la amnistía a los represores civiles y militares o no amnistía, la situación de los funcionarios públicos destituidos, perseguidos y los no destituidos, los gremios, la investigación a la violación de los derechos humanos, los desaparecidos, la brutal violación a los derechos humanos a los niños, a las madres, la deuda externa y eterna ilegítima y paralizante del país, marchas, contramarchas, reivindicaciones contra reivindicaciones, intervenciones, defensas, reuniones públicas, privadas, reuniones secretas, desacatos militares y civiles simpatizantes colaboradores del régimen y coautores de la dictadura, verdades mentiras, mentiras verdades, verdades a medias y medias verdades, medias mentiras, desconcierto, desconocimiento de la independencia de los Poderes del Gobierno en especial el Poder Judicial, como siempre no?, en cierta medida del Legislativo, vigencia plena o no de la Constitución 1967, la re-institucionalización, la aplicación del acto institucional número 19, absolutamente nulo e ilegítimo desde el punto de vista jurídico constitucional, en un gobierno democrático, democracia tutelada, democracia con muletas, restitución de destituidos, reconocimiento internacional, reorganización en general del Estado y del Gobierno, etc etc, etc, los etc, eran interminables.

Uno de los etc y por lo mismo un tema de los que hablaba el gobierno del Presidente Dr. Julio M. Sanguinetti, primero post.-dictadura y la oposición de la época, era el de la **Reforma y Transformación del Estado “es decir que ocupaba y convocaba, en 1985, les recuerdo, “nada nuevo bajo el sol....”**.

Luego vino el gobierno que presidió el Dr. Luis A. Lacalle y cual fue la carta de presentación?? la “Reforma y Transformación del Estado”, posteriormente el segundo gobierno del Dr. Julio M. Sanguinetti y nuevamente la “Reforma y Transformación del Estado”, incluso con estructuras orgánicas dentro de la Presidencia de la República, inconstitucionales como tantas otras, que tenían como objetivo realizar la “Reforma y Transformación.

Inmediatamente la presidencia del Dr. Jorge Batlle Ibáñez y entre otras cosas la “Reforma y Transformación del Estado”; la presidencia del Dr. Tabaré Vázquez con la “Reforma y Transformación del Estado” (la madre de todas las Reformas) y ahora la presidencia del Sr. José Mujica Cordano, e inicia con cual proyecto??? “Reforma y Transformación del Estado”.

Adelanto que Reforma y Transformación que creo necesaria y acompaño.

Para profundizar en este proceso histórico me permito recomendar la lectura del excelente trabajo de Pedro Narbono y Conrado Ramos, "La Reforma de la Administración Central en el Uruguay y el Paradigma de la Nueva Gerencia Pública 1995-1999", publicado en la Revista de Ciencias Políticas, número 11/1999, por el Instituto Uruguayo de Ciencias Políticas, estudio sobre el que volveremos en el presente.

2) Para reformar o transformar al Estado, hay dos caminos o modalidades, a saber: a) se reforman los sistemas orgánicos de gobierno, en lo relativo a su estructura, competencias y atribuciones, lo que implica necesariamente una reforma de la Constitución; o b) no se reforman los sistemas orgánicos de gobierno mediante una reforma constitucional, sino que éstos, manteniendo su estructura constitucional actual, con cambios desde el punto de vista legal y reglamentario, llevan adelante tales transformaciones en sus cometidos, fines, funcionamiento y estructuras, respetando la Constitución, que terminan, por la sumatoria de ellas, reformando y transformando al Estado con un efecto de cascada de medidas tomadas en un periodo de tiempo más o menos prolongado, siguiendo un proyecto o plan que lo establezca, orientado y dirigido por el Gobierno, en especial por el Poder Ejecutivo.

3) Ahora bien, desde 1985 el Estado se Transformó y Reformo cinco veces?? o no se Transformó y Reformó ni una vez, sin perjuicio de la intención de todos los Presidentes y asumiendo que no depende solo de la Presidencia, sino de todo el sistema de gobierno, los partidos de oposición, de las organizaciones civiles, los sindicatos en forma principal y la población en general.

Para obtener una respuesta recurriendo al método científico de constatar en la realidad lo que se expone o anuncia en la teoría, debemos definir previamente que es "Reforma y Transformación del Estado". Ya que no es un slogan, sino algo concreto y real, mas cuando desde las ideologías de derecha, pasando por ideologías del centro y terminando en las ideologías de izquierda, o viceversa, coinciden en la necesidad de llevarla adelante, al menos este tema las convoca a todas, con contenidos muy diferentes claro esta, no es lo mismo la Reforma y Transformación de los gobiernos de derecha, que persigue reducir al Estado a su mínima expresión realizando la apertura mayor a la iniciativa privada, de acuerdo a las experiencias de intentos de la misma, ya sea a nivel nacional como internacional y regional, a la Reforma y Transformación del un gobierno de izquierda que se orienta en sentido contrario, lo reafirma y fortalece, sin perjuicio de la iniciativa privada, o tenemos el camino del medio, de gobiernos del "centro".

En lo relativo al sentido de los vocablos "reforma" y "transformación" se tomarán, respetando la regla citada, y además no se pueden tomar en otro sentido, pues nadie ha dicho nunca que lo empleará con otro contenido que no sea el natural y obvio, no escuche a nadie decir que las palabras reforma y transformación se traducen y definen como algo diferente a reformas y transformación, nadie. Ahora bien **"Reforma", según el Diccionario de la Real Academia Española, es "aquello que se proyecta, propone o ejecuta como innovación en algo", y "Transformación" como "transmutar algo en otra cosa, o hacer cambiar de forma a alguien o algo".**

Con lo expuesto tenemos una definición de parte del tema, es tan clara que no amerita extendernos sobre ella, pues con su sola lectura es entendible y comprensible.

Con el concepto de Estado la cosa cambia, es algo más complicado, definir el mismo es difícil, dado la gran cantidad de autores y doctrinas que desarrollaron el mismo, **“toda generación desarrolla su propia teoría del Estado”** enseñaba Martín Kriele, “Introducción a la Teoría del Estado”, Hans Kelsen señalaba que es estéril emprender la definición de Estado”, (citado por Horacio Cassinelli Muñoz, en Derecho Constitucional Uruguayo Pág. 131).

En la doctrina regional, en la República Argentina Carlos Fayt lo define como **“organización del poder político dentro de una comunidad nacional mediante instituciones objetivas que declaran el derecho y lo sostienen, conservando el orden por medio de una dirección política y un cuadro administrativo diferenciado, tiene como elementos esenciales el poder, el ordenamiento jurídico, la población y el territorio”** (Carlos Fayt “El Derecho Público” página 73).

En la doctrina Uruguaya, el Profesor Justino Jiménez de Aréchaga definía al Estado como **“un grupo soberano de dominación territorial”** En el libro que se publica en 1943, en base a la versión taquigráfica de su curso, bajo el título “Teoría de Gobierno”, el maestro del Derecho Público expresa en la página 287, “concebimos al Estado como una empresa humana, con una forma de vida **social que engendra un tipo especial de energía normativa, la que se expresa en el derecho y se administra por el gobierno como sistema orgánico de autoridades**”, más adelante **“un grupo soberano de dominación territorial”**. (La Constitución Nacional 1942-Justino Jiménez de Aréchaga).

El Dr. José Korzeniak enseña en **“La dimensión del concepto de Estado y su Naturaleza”**, admite el concepto de Estado como comunidad organizada y el concepto de Estado como aparato de dirección de la comunidad organizada, y que en la Constitución la palabra Estado se utiliza en el segundo sentido, que denomina **“restringido”**, es decir como la estructura de dirección, no obstante incluye otras dentro de las variadas instituciones que son necesarias para el cumplimiento de las actividades estatales.

En el Primer Curso de Derecho Público- Derecho Constitucional, página 228, define al Estado en sentido **“amplio”**, como **“conjunto unitario de una comunidad políticamente organizada, territorio, pueblo, gobiernose aproxima a país”**, en sentido restringido conjunto de órganos y autoridades que forman las estructuras gubernamental, en esta línea Estado coincide con Gobierno..... La acepción **“amplia”** del Estado predomina entre los Constitucionalista y la acepción en sentido restringido predomina entre los administrativistas.....”.

Cagnoni en El Derecho Constitucional Uruguayo, establece **“es posible utilizar el vocablo en dos sentidos, en sentido estricto como sujeto único de Derecho integrado por los seis sistemas orgánicos (los tres Poderes de Gobierno y los tres sistemas autónomos que constituyen el aparato gubernamentalen sentido amplio se toma el sentido estricto más las personas de derecho Público estatales, denominados menores con respecto al anterior, constituido por Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y los gobiernos Departamentales.....”** Página 141 y siguientes.

4) Si quisiéramos podríamos seguir citando doctrina y definiciones, estas son múltiples, en el "Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas", de Torcuato Di Tella podemos encontrar la referencia a Bastiat, que en 1863 ofrecía un premio de un millón de francos, "**para el que lograra una buena simple e inteligible definición del Estado**", demostrando de esa manera lo difícil que es, del mismo texto surge que en 1931 se realizó una recopilación de 145 definiciones de Estado y seguramente hoy se podrían triplicar esa cifra.

Por lo dicho vamos a optar y tomar el **significado conceptual** y en lo necesario las **definiciones**.

Desde un punto de vista doctrinario como viene de citarse, y también en nuestra Constitución la palabra "Estado" tiene dos significados distintos, el llamado Estado en sentido "estricto" y el llamado Estado en sentido "amplio", la distinción está en el Art. 24 de la Constitución de 1967, a saber: art. 24 "**El Estado, los Gobiernos Departamentales, los Entes Autónomos, los Servicios Descentralizados y, en general, todo órgano del Estado, serán civilmente responsables del daño causado a terceros.....**".

Estado en sentido estricto, el Estado es una persona jurídica titular de derechos y obligaciones. La calidad de persona jurídica que tiene el Estado resulta de la Constitución en el mencionado artículo 24.

El artículo 21 del Código Civil dispone: "Son personas todos los individuos de la especie humana. Se consideran personas jurídicas y por consiguiente capaces de derechos y obligaciones civiles, el Estado, el Fisco, el Municipio, la Iglesia y las corporaciones, establecimientos y asociaciones reconocidas por la autoridad pública".

Estado en sentido amplio, el Estado ya no es una persona jurídica, es una organización más compleja que la persona jurídica, que la comprende pero que comprende además otras personas jurídicas también estatales: los Gobiernos Departamentales, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, y en general "todo órgano del Estado", quedando así abierta la posibilidad que la ley cree otras personas jurídicas y que las sitúe dentro del Estado en sentido amplio. **Por lo expuesto debemos y podemos unificar ambos conceptos y decir que cuando se habla de Reforma y Transformación del Estado desde la óptica que estamos recorriendo, una visión jurídica constitucional, se debe apuntar a la siguiente conceptualización y definición: "Proyectar, proponer, ejecutar como innovación y transmutar en otra cosa, o hacer cambiar de forma y contenido a las personas jurídicas estatales: incluyendo en ellas a los llamados Poderes del Estado, los Gobiernos Departamentales, los Entes Autónomos los Servicios Descentralizados, los órganos constitucionales de contralor y en general todo órgano del Estado con funciones de gobierno o no"**.

Si traducimos lo que antecede, el funcionamiento del Estado, es decir el Estado vivo que se expresa a través de sus órganos, en nuestro derecho podemos señalar los siguientes y ellos son los que deben ser objeto de reforma, o en ellos, o algunos de ellos se debe aplicar este proyecto, para que sea una Reforma del Estado desde la visión jurídica constitucional, desde la definición natural y obvia de los vocablos y los conceptos, aunque la lista no se agota con ellos: Poder Legislativo con los órganos que lo componen, el Poder Judicial y su estructura, el Poder Ejecutivo, compuesto por los Ministerios, la Presiden-

cia de la Republica como integrante de este y como jefatura de Estado, las Oficinas de Presidencia, los Entes Autónomos, los Servicios Descentralizados, los Órganos Constitucionales, la Corte Electoral, Tribunal del Cuentas, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Gobiernos Departamentales, Unidades Reguladoras, Persona de Derecho publico y otras estructuras de gobierno.-

Todos estos sistemas y otros, o algunos de ellos deberían ser reformados en sus competencias, o estructuras, o composición, atribuciones etc, y estaremos ante una Reforma del Estado, por el contrario si lo que se hace, es modernizar, perfeccionar, agilizar, informatizar, actualizar, etc. su funcionamiento, lo que resultara será un mejor o talvez excelente gestión, que traerá como consecuencia la conformidad y satisfacción de los que requieran sus servicios o productos, pero, al menos en el sentido que están orientadas estas reflexiones, no será Reforma ni Transformación del Estado, aunque si sea Reforma o Transformación de gestión, que posiblemente es lo que al ciudadano o a la persona le interesa, el nombre es lo de menos para quien recepciona la gestión, pero ello no obsta a no acompañar pacíficamente ll que esta erróneamente calificado... .

Eso es negativo??? No de ninguna manera es negativo, al contrario es positivo, muy positivo, pues se logra el resultado querido, siendo secundario el nombre, pues lo que importa es la sustancia o el contenido. Pero a los efectos de llamar a las cosas por su nombre y no contribuir a confusión,

Todos los órganos y sistemas orgánicos que anteceden, mediante el desarrollo de sus cometidos, persiguen realizar los fines del Estado.

5) En el trabajo de Rubén Flores Dapkevicius, "La Reforma del Estado y Funcionarios Públicos, hacia la excelencia y gerenciamiento profesional en el Servicio Público", presentado en el 7º Coloquio de Derecho Público y Administrativo, organizado por el Centro de Estudios de derecho Público, realizado en el Palacio Legislativo, ensaya una definición de Reforma o Transformación del Estado, que es la siguiente : **"La reforma del Estado es el proceso que tiene por objeto reformularlo, mediante un plan predeterminado, que busca una mayor eficacia y eficiencia, disminuyendo el déficit de las cuentas públicas y la inflación, para mejorar la calidad de vida de la población"**.

Es una definición, y el mismo autor agrega lo siguiente ".....**La presente definición no es nuestra opinión valorativa porque lo que recoge es la expresión de motivos que, generalmente, acompañan los proyectos de ley que al tema refieren.**

En lo que respecta a los funcionarios públicos se busca la excelencia y el gerenciamiento de la Administración. Ese es el objetivo general..... "

Es decir que la misma "generalmente acompaña a los proyectos de ley."

No obstante la condición antes dicha, al menos es una definición, **apunta y se, parece, mas que a una "reforma del Estado", a la reforma de la función pública".**
"Reformularlo????????????? Que querrá decir?"

En la citada investigación de Narbondo y Ramos, sobre Reforma de la Administración se concluye que ".....los primeros diagnósticos y propuestas para una reforma de la administración pública del Uruguay moderno, surgen del informe del consultor estado-

unidense Hall del año 1954, un informe de la Cide del año 1965 y un tercer informe del consultor argentino Oscar Oszlack de 1972.....". (Ninguno de un uruguayo??). Desde el año 1954!!!!!!!!!!!!!! Nos vienen señalando la necesidad de la Reforma de la Administración como sinónimo de Reforma del Estado, pero curiosamente de la lectura de estos trabajos, extraemos que el concepto de Reforma del Estado, se confunde con el de Reforma de la Administración o Reforma de la Función Pública o el Servicio Civil en su amplia concepción, incluso podemos ver que todos los proyectos de reforma o transformación, comienzan o apuntan a la función pública. Es demasiado ambiciosos hablar de Reforma y Transformación del Estado si ésta se limita a la función pública o al conjunto de funcionarios públicos, mas aún con las limitaciones constitucionales, que requieren a aquellos funcionarios a los cuales el gobierno central, líder de la reforma o transformación, no tiene competencia para incursionar y si lo tiene es con mayorías especiales del Poder Legislativo.-

No obstante la antigüedad del propósito, Narbondo y Ramos en la citada investigación, nos ilustran que: **"...en el Uruguay el primer gobierno de reinstauración democrática, no encaró en profundidad la Reforma del Estado (si bien la anuncio agregamos nosotros)..... más allá que en el discurso aparecen componentes... en los hechos el gobierno de Sanguinetti se limito a tomar algunas medidas puntuales .que no significaron una reforma institucional significativa....."** (Página 38 de la obra citada), por lo que concluyen que a pesar de los anuncios no hubo "reforma".

En el segundo gobierno de la democracia post dictadura 1990-1995, el del Dr. Luis Lacalle, según los mismos autores **" encaró con mayor radicalidad la Reforma del Estado, centrándola en la privatización de las empresas públicas y en consecuencia involucrando en la misma a la función pública sin duda, (agrego yo),sin embargo las normas claves del proceso privatizador fueron anuladas por un referéndum con lo cual se bloqueó la tentativa de reducir el Estado mediante la privatización de empresas públicas....."**, es decir, apuntamos nosotros, que el concepto de la " reforma" para el gobierno de la época, pasaba por el achicamiento y privatización, lo que no se logró, si **"consiguió hacer algunas reformas en el sentido de reducir el tamaño del Estado y desburocratizar su gestión..... Y modernización y reforma empresarial de la empresas públicas....."**. Es decir hubo reformas parciales, reformas, pero no Reforma del Estado, en nuestra definición, hubo gestión de gobierno y reformas que facilitarían dicha gestión.

En el segundo gobierno del Dr. Sanguinetti, año 1995-2000, siguiendo a los mismos autores, **"se plantea una Reforma del Estado (aquí vemos como también el concepto se utiliza en forma diferente al real contenido de lo que implica la misma) que no solo busca reducir el gasto y el tamaño del mismo, sino que se centra en la transformación de las instituciones públicas en el sentido de mejorar la eficacia y eficiencia....."**.

Se reforma la Seguridad Social, reforma de la educación pública a nivel de primaria y secundaria, **reforma constitucional de 1996 por la cual se introducen básicamente cambios de relevancia en temas electorales** (no en la estructura estatal), cambios en el sistema eléctrico nacional des-regulando el mismo y se intenta la reforma administrativa del Estado, pero limitada a la administración central, (aquí vemos

nuevamente como se refiere el tema de Reforma del Estado a un campo mucha mas pequeño que este, función pública, aparato burocrático, función publica o solamente la función publica., Seguimos hablando con el pomposo titulo de Reforma y Transformación del Estrado, a algunas modificaciones al régimen de función publica.).

En el gobierno del Dr. Jorge Batlle, se continúa la tendencia que venían desarrollando los gobiernos anteriores, pero la misma se ve seriamente dificultada, por la crisis económica que atravesó el Uruguay y la situación de inestabilidad producto de la crisis del sistema bancario, con las nefastas consecuencias que trajo para miles de ahorristas directamente perjudicados y miles de no ahorristas indirectamente perjudicados, los que nos anima a decir que nadie quedó a salvo y haciendo un "recreo", en este tema, nos recuerda y nos permite reflexionar sobre lo acertado del pensamiento de Bertolt Brecht cuando expreso **"más criminal que robar un banco es fundarlo"**.

Para finalizar este rápido repaso, el gobierno actual, encabezado por el Dr. Tabaré Vázquez, fue sin dudas el que intentó concretar el mayor número en cantidad y calidad de reformas, destacando la reforma tributaria, la reforma de la salud, la reforma de la enseñanza, el cambio de orientación en lo relativo a la función pública y el servicio civil, con la derogación de la ley que impedía el ingreso de nuevos funcionarios, que había provocando entre otras cosas el envejecimiento de la plantilla y la creación de múltiples figuras y sistemas de contratación, que fueron regularizados, reforma laboral, la negociaron colectiva a nivel publico y privado, el plan de emergencia social, la ley de descentralización, reordenamiento territorial y una serie de "reformas" en diferentes áreas, que no se hicieron mediante un cambio constitucional y si utilizando le que denominamos, "efecto de cascada de medidas tomadas en un periodo de gobierno y tiempo más o menos prolongado, siguiendo un proyecto o plan que lo establezca, liderado por el Poder Ejecutivo en función de gobierno, que de continuarse y profundizarse operan la tan anunciada " transformación " o "reforma", pero si nos remitimos a las definiciones que dimos de "Reforma" y "Transformación del Estado", no se opero la misma, el Estado sigue siendo el mismo, lo que hubo fue reformas de gestión, actos de ejercicio del gobierno, o el acto de gobernar

6) No puede existir reforma o transformación del Estado, sin una reforma de la Constitución, al menos en el sentido jurídico constitucional de estas reflexiones.

Todo lo expuesto no constituye una critica a todas y cada una de las administraciones que nos precedieron desde la dictadura a la fecha,,pues recordemos que la dictadura realizo al menos durante los años de su nefasta existencia, una " Reforma del Estado", como se expreso, nada mas y nada menos, suprimió el Estado de Derecho, casi nada.

No es tachable lo realizado por los gobiernos democráticos porque sencillamente lo que se maneja a nivel público como Reforma del Estado es lo que se intento hacer, un reforma principal a la función pública y al aparato administrativo burocrático del Estado, que no se a concretado totalmente, si hay avances, a pesar de los esfuerzos, en parte por la fortaleza de los sindicatos y la normativa legal y constitucional que no permite "arrasar" ciertas figuras estatutarias, que sin pretenderlo lo impiden, los otros temas de gobierno y administración abordados son gestión de gobierno., ejercicio del gobierno, modernización, adecuación mediante las funciones jurídicas del Estado.

En apoyo de estas líneas, me permito recurrir al citado intercambio, sobre este tema, que mantuve, durante el año 2009, con el Dr. Oscar Oszlack, responsable del Curso de Gestión Pública y Reforma del Estado de la Universidad del Litoral-Campus Sociales, Republica Argentina, el Clad y otros Centros de estudio de nivel terciario, que tienen por objeto estudiar la dinámica del Estado en América Latina, a partir del análisis de la formación, gestación y configuración de su aparato administrativo y productivo, entre su frondosa producción, realizó un destacado y profundo informe sobre el funcionamiento de la administración pública de Uruguay citado por Narbondo y Ramos al que me remito, y otros países latinoamericanos, y miembro consultor del Clad, le sugerí que la "Reforma del Estado" hasta ahora se había limitado al tema de la función pública, al menos en el Uruguay, sin perjuicio de admitir que la misma **constituía una pieza fundamental según nuestros gobiernos**, y la respuesta del citado autor fue la siguiente, que transcribo de manera textual ".....**el aparato burocrático estatal no sólo es "una pieza fundamental" en la reforma del estado, sino que es su objeto casi exclusivo. Las reformas tienen, por lo general, un valor retórico y simbólico, pero eso no es malo. Reafirman una voluntad transformadora de la sociedad y el estado, como lo han señalado March y Olsen. Es cierto que los transplantes acrílicos de experiencias ajenas termina siendo ineficaz, pero eso no significa que deba descartarse todo lo que venga de afuera: es necesario someter cada propuesta e instrumento a un análisis profundo de viabilidad y deseabilidad antes de su adopción...**".....", coincido plenamente con el citado autor, no es una pieza fundamental la función pública,**sino que es su objeto casi exclusivo.....**, la llamada Reforma y Transformación del Estado, se limita a la función pública o se a limitado, **posiblemente porque para encarar las otras reformas hay que empezar por el principio y el principio es el aparato burocrático el Estado o función pública**, y en el Uruguay la que la debe liderar o planificar y llevar a cabo es la Oficina Nacional del Servicio Civil, con el apoyo de otras dependencias públicas. En 1967 con la nueva carta hubo una Reforma de Estado desde el punto de vista constitucional que sostenemos, y en su artículo 60 se establece "**Artículo 60.** La ley creará el Servicio Civil de la Administración Central, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, que tendrá los cometidos que ésta establezca para asegurar una administración eficiente.....".

No debemos olvidar lo dispuesto por la ley 15.757, reglamentaria de la disposición constitucional citada y en especial lo dispuesto en los artículos 4 y 5, que me permito recordar para no remitir a su lectura:

Artículo 4°. La Oficina Nacional del Servicio Civil tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Asesorar preceptivamente a la Administración Central, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados en el diagnóstico, aplicación y evaluación de la política de administración de personal. Asimismo, asesorará a los Gobiernos Departamentales y demás Organos del Estado que lo soliciten.
- b) Asesorar a los referidos organismos de la Administración Pública en la organización y funcionamiento de sus dependencias, la racionalización de los métodos y procedimientos de trabajo y de los sistemas de información necesarios. Este

asesoramiento será preceptivo o facultativo del órgano asesorado, según lo establecido en el literal anterior.

- c) Establecer los planes y programas de capacitación de los funcionarios públicos, en función de las necesidades de los diferentes organismos y conforme a los principios de la carrera administrativa.
- d) Organizar el Registro Nacional de Funcionarios Públicos y realizar censos periódicos a fin de mantenerlo actualizado.
- e) Proyectar, con arreglo a las disposiciones estatutarias generales y, en su caso, a las particulares de cada Ente Autónomo, las normas destinadas a que la Administración Central, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, seleccionen y designen a su personal mediante concursos de oposición o de méritos. Cada órgano, en la esfera de su competencia, podrá ponerlas en vigencia por vía reglamentaria.
- f) Formular y actualizar el sistema de clasificación y descripción de los cargos de la Administración Central, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.
- g) Asesorar al Poder Ejecutivo, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, en la fijación de una política en materia de remuneraciones y escalafones.
- h) Recabar de todos los organismos estatales los informes que considere necesarios para el cumplimiento de su cometido y el ejercicio de sus atribuciones.
- i) Realizar los estudios e investigaciones que estime convenientes sobre las materias de su competencia, así como sobre los temas que le requieran los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los Entes Autónomos, los Servicios Descentralizados o los Gobiernos Departamentales, en su caso.
- j) Redistribuir, entre otras reparticiones públicas, en acuerdo con las mismas, los funcionarios que le fueren propuestos para ese objeto, por los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y Gobiernos Departamentales.

Artículo 5°. La Oficina Nacional del Servicio Civil se comunicará directamente con los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y Gobiernos Departamentales.....”.

No hay dudas que es por mandato Constitucional y legal la Oficina Nacional del Servicio Civil la que debe en cumplimiento de sus cometidos específicos a texto expreso otorgados, poner sobre sus hombros la Reforma del Estado, en la concepción que se entiende la misma en principio o como primer paso a otras que vendrán por “efecto cascada normativa” de reforma, modernización y adecuación de la función pública. Sin confundir ni trasladar el concepto de especialización que nuestra Constitución reserva a la actividad autónoma o descentralizada, no podemos dudar que la Oficina Nacional del Servicio Civil, luego de años de trabajo, gestión y administración de la función pública, es la dependencia adecuada para entender en la reforma de de la misma, que por lo dicho es hacia donde a apuntado hasta ahora la llamada Reforma del Estado, y por lo tanto no configurando una reforma desde el punto de vista Constitucional o en el sentido natural y obvio de los vocablos, muchas veces desplazada por otras oficinas presidenciales, como

la OPP por ejemplo.- Cassinell Muñoz nos ilustra sobre que: "Para el buen cumplimiento de sus cometidos, los Entes Autónomos necesitan aplicar conocimientos especializados relativos a su giro o especialidad, En la ejecución de los servicios propios de su especialidad (cometidos fijados por la Constitución o por las leyes), se produce el fenómeno de la especialización."

Esa especialización, que reitero esta prevista para otra estructura orgánica (la descentralizada) es conceptualmente aplicable en materia de función pública a la Oficina Nacional del Servicio Civil, de ahí su protagonismo en la tarea.

III) HERRAMIENTAS, MECANISMO E INSTITUTOS DE LA LLAMADA REFORMA Y TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO

"La ley fundamental es en todo Estado aquella que si se anula, el estado se derrumba y se disuelve por completo, lo mismo que un edificio cuyos cimientos son destruidos".

Leviatán, o La Materia, Forma y Poder de una República Eclesiástica y Civil,

Thomas Hobbes 1651

1) Al solo efecto de ilustrar con algún ejemplo las reflexiones que me ocupan, transcribo la visión de autores que nos indican cuales han sido las herramientas, e institutos utilizados hasta la fecha para llevar adelante el objetivo de Reforma del Estado y como esta se a dedicado o apuntado en especial a la función pública.

Si vemos la obra citada de Flores Dapkevicus, "La Reforma del Estado y Funcionarios Públicos, hacia la excelencia y gerenciamiento profesional en el Servicio Público", se establece: "Instrumentos generales para la reforma, partiendo de la base de que se busca un mejor Estado los instrumentos que se aconsejan para efectuar el proceso de Reforma y Transformaciones son los siguientes: privatizaciones, desburocratización, capacitación de los funcionarios públicos, incentivos para la renuncia de funcionarios.

Por su parte Oscar Oszlak, en "Mecanismos para una Reforma del Estado" expresa las siguientes herramientas para lograr su objetivo "a) Privatizaciones; b) Desregulación, c) Regionalización; d) Descentralización; e) Tercerización; f) Desmonopolización; g) Reestructuras, h) Reducción de funcionarios públicos, i) Profesionalización, j) Desburocratización, k) Modernización tecnológica; l) Control de gestión ;M) Reestructuración organizativa del aparato administrativo; n) Rediseño de las plantas de personal estatal; ñ) Implantación de sistemas de carrera administrativa basados en el mérito; o) Capacitación y desarrollo permanente del personal; p) Mejoramiento de los sistemas de información y sus soportes computacionales. (Artículo publicado en Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental, Año 6).

Adam Przeworski en un artículo publicado en la *Revista Argentina de Ciencia Política*, Nro. 2, diciembre de 2008, manifiesta respecto a las herramientas y objetivos, "La reforma del Estado tiene el objetivo de construir instituciones que habiliten al aparato estatal para hacer lo que debe, al tiempo que le impidan hacer aquello que no debe. Lo que uno piense acerca del rol apropiado para el Estado..... Una

pregunta es “¿Qué debería hacer el Estado?”, la otra, “¿Qué tipo de aparato estatal hará todo lo que debería hacer y nada más que eso?”

Por su parte la Profesora Sonia Fleury en artículo publicado por Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social-(INDES) “Diseño y gerencia de políticas y programas sociales”, diciembre, 2000, nos dice que “El proceso de reforma del Estado, con la redefinición de sus relaciones con la sociedad, es un proceso eminentemente político, a través del cual se están reconfigurando las relaciones de poder en las sociedades latinoamericanas. Diferente de los intentos anteriores de reforma o modernización administrativa, que no llegaron a configurarse como un cambio en las relaciones en el bloque en el poder y, por lo tanto, tuvieron vida efímera, la reforma actual del aparato administrativo se inscribe en una transformación más amplia.....” Volviendo a Oscar Oszlak, notorio especialista en el tema ya citado, en un artículo en la Revista Nueva Sociedad, número 160, año 1999, página 154, titulado “De menor a mejor el desafío de la segunda Reforma del Estado “surge que “La experiencia latinoamericana nos brinda numerosos ejemplos de estos periódicos raptos reformistas. En un trabajo reciente, Spink examina 70 años de reforma en la región, a partir de las misiones Kemmerer de los años 20 y comienzos del 30

2) Como se aprecia con facilidad, la mayoría de las herramientas y mecanismos reseñados, refieren a la función pública, y nos ilustran que el concepto de reforma que se maneja es un estado permanente, **se esta siempre en reforma ¿pero del Estado???, No será una manera de ser?, una manera de estar, (“70 años de reformas en la región dice Oszlak) podemos decir que a esta altura reforma del Estado es sinónimo de ejercicio de Función de Gobierno,** y sin perjuicio de algunas medidas que apuntan a la economía, la mayoría se detienen en función pública y administración lo que me lleva reforzar la idea antes dicha, que **el aparato burocrático estatal no sólo es “una pieza fundamental” en la reforma del estado, sino que es su objeto casi exclusivo y es demasiado ambicioso denominar a ese proceso como Reforma o transformación del Estado.**

IV) LA REFORMA Y TRANSFORMACIÓN EL ESTADO EN EL URUGUAY

“Si debemos hacer caso a la expresión reformarse es vivir, larga vida le espera al estado uruguayo...”

Profesor Emérito José Aníbal Cagnoni, Revista de Derecho Público número 23, página 174, año 2003.

1) Debemos al Profesor Emerito de la Facultad de Derecho, Dr. José A. Cagnoni, haber planteado por vez primera en el ámbito académico la inexistencia de una Reforma o Transformación del Estado, en el sentido constitucional y jurídico de la expresión, (Exposición Sala Maggiolo de la Universidad, al presentar el Libro en homenaje al Prof. Héctor Barbe Pérez., 29 de julio del 2002).

En el mismo expreso que **“...la seriedad del tema y la proyección de futuro que debe tener respecto del Estado y respecto de la Sociedad, la Reforma o Transformación del Estado, conduce a que su enfoque se realice desde por lo**

menos cinco aspectos coadyuvantes pero distinguibles : sentido, dimensión, profundidad, procedimiento, posibilidades....., si se desea una reforma que alcance resortes importantes de la organización, así como el funcionamiento del Estado, será preciso, talvez valiente plantearse el tema de si se quiere ir hacia un tipo de presidencialismo, como lo insinúan y derivan de ciertas alteraciones constitucionales cumplidas mediante la vía jurídica-mente no idónea de las leyes...”.

Es decir, que aparece necesaria la reforma de la Constitución, por las vías que la misma Constitución nos da en el artículo 331, para que la “reforma alcance resortes importantes.....”.

Coincido plenamente, con el ilustre maestro y su pensamiento extenso en dicha conferencia, continua por este camino y nos hace ver, sobre la necesidad de Reforma del Estado, atado a una Reforma de la Constitución que permita como el mismo dice “.....fijar un marco Constitucional y respetarlo de acuerdo a lo que se considera nuevas realidades.....”.

2) Contrariamente a lo que pueda aparecer a primera vista, el Uruguay es un país muy reformista., ya vimos los proyectos de Reforma y Transformación del Estado desde 1985 en adelante.

A nivel Constitucional desde nuestra primera Constitución de 1830 hemos recorridos en decenas de oportunidades los caminos de su reforma.

En 1912 se reforma por primera vez nuestra Constitución de 1830, en la cual se reforma el “procedimiento para su reforma“, pues esta era excesivamente rígido, tanto que se necesitaban tres períodos de gobierno para aprobar una reforma, la que con suerte podía llevar 6 años e incluso llegar hasta los 12 años para efectivizar la misma, de este proceso se deriva la carta de 1917, de ahí en adelante no hemos pasado ni una instancia electoral sin que se plantearan proyectos de reforma “a” o “de“ la Constitución, y muchas veces sin esperar la coincidencia con el acto electoral, se plebiscitaron reformas a la carta entre períodos electorales, por lo que podemos sostener que cada 4 años hasta la Constitución de 1967 y cada 5 años desde ella en adelante, con el paréntesis del gobierno de la dictadura, en nuestro país se promueve con éxito o sin el, y una reforma constitucional, de la que derivaría de acuerdo a su contenido, una reforma del Estado en el sentido que nosotros entendemos, jurídico-constitucional. Hay ejemplos en los que, de estas reformas, surge una Reforma o Transformación del Estado en el sentido que planteamos en este artículo.

En el Uruguay hubo Reforma del Estado, conjuntamente con las reformas constitucionales del año 1918, en 1934, 1952, 1967, remitimos su estudio a bibliografía especializada en las cuales se podrá observar las modificaciones orgánicas, estructurales e institucionales, no existiendo dicha reforma en la Constitución de 1942, que si bien se recepciona histórica y académicamente con una nueva carta, la misma en realidad fue lo que se denomina una “reforma a la Constitucional“, de categoría Constitución Pactada” y no una reforma de la Constitución, con la cual **se deriva una Reforma del Estado**, porque se modifican en forma importante sus sistemas orgánicos, estructuras, fines y cometidos. El propio gobierno militar, a su manera y con sus métodos anti-democráticos lo intentó hacer y de hecho, lo hizo, suprimiendo casi la totalidad de la Constitución o

sustituyendo sus disposiciones por actos institucionales carentes de legitimidad y absolutamente nulos.-Entre las primeras instituciones que se atacó duramente la dictadura militar fue al Servicio Civil, disolviéndolo y distribuyendo sus competencias entre otros organismos. Casi nada la reforma, eliminaron por la fuerza y en violación de la Constitución nada mas y nada menos que el estado de Derecho. **Pero desde 1985 a la fecha no se concreto, sin perjuicio de los anuncios, una Reforma o Transformación del Estado.** El Prof. .Pérez Pérez en su curso de Historia Constitucional, hace referencia a una circunstancia histórica que se dio en nuestro país, se plebiscitaron proyecto de reforma constitucional opuestos entre si y los dos se aprobaron por la ciudadanía, pero por su contenido eran inaplicables por la circunstancias de su incompatibilidad, por lo que la Corte Electoral, en ejercicio de sus competencias opto por anular ambas, a pesar de haber alcanzado los porcentaje para su aprobación.

3) Esto implica que hay una tendencia reformista en nuestra sociedad, lo que no es nuevo pues a nivel, de la propia Constitución, la misma viene siendo reformada desde 1912 en todas las oportunidades que se celebran elecciones, como se manifestó, no hay otro pueblo mas reformista de su Constitución que el Uruguay y si en algún acto electoral, la misma no se reformo, fue porque no se llevo a la mayoría necesaria a nivel plebiscitario para aprobar los proyectos, pero siempre se esta intentando reformar y detrás de la reforma constitucional, generalmente se invoca una reforma al Estado, que generalmente no se realiza, no es nada fácil hacerlo, o se realizan reformas, que se presentan con el ambicioso ropaje de Transformación del Estado y no dejan de ser medidas de gobierno, para cumplir los fines del mismo.- La actual Constitución vigente la del año 1967, fue reformada cuatro veces desde 1989 y fracasaron por lo menos otros tanto proyectos que llegaron a plebiscitarse pero no alcanzaron las mayorías constitucionales, pero esas reformas no constituyen reformas del Estado, sino reformas a la Constitución tan es así, que seguimos hablando de la de 1967, cuando la ultima fue en el 2004, porque?? Porque no hubo reforma del Estado, ni de la Constitución, sino a la Constitución. En ese proceso apuntemos que entre el 1973 y 1984 hubo un proyecto de reforma constitucional de la dictadura, conocido como la reforma del plebiscito del 80, felizmente rechazado, y si no hubo mas fue justamente porque la Constitución no estaba vigente y con esa reforma del 80 **se pretendió vestir con el traje de la Constitución y el derecho a un sistema que estaba vestido con un traje de Inconstitución y de hecho, de Inconstitución a pesar de lo discutible del vocablo** -La misma circunstancia de no vigencia de la Constitución de 1967 impidió a su vez que se presentaran durante el llamado periodo " Inconstitucional " que la misma fuera objeto de otros proyectos de reforma, como lo fue de inmediato a su plena vigencia.- Ahora esto puede ser negativo en el sentido de no consolidar un sistema con cierta permanencia en el tiempo o positivo, es posible perfectamente leer este fenómeno reformista como el de una nación que tiene un apego superior a la Constitución, pensemos que es el único país que para festejar los cien años de su primera Constitución, organiza nada mas y nada menos que un campeonato mundial de futbol, en épocas en que este era un deporte, construye el Estadio Centenario, de ahí su nombre, (1830-1930) y al efecto de no desconocerla, violarla o no aplicarla, prefiere reformarla para adaptarla a los tiempos y circunstancias que corren.,

4) Un proceso de reforma del Estado se debe hacer respetando estrictamente la Constitución de la República, art 331 de la misma y sin olvidar que la soberanía, radica en la Nación.

“Artículo 4º. La soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación, la que compete el derecho exclusivo de establecer sus leyes, del modo que más adelante se expresará”.

Nación sin perjuicio de muchas definiciones podemos decir que es una comunidad de valores que incorpora al pueblo prescindiendo de las diversidades y diferencias entre sus integrantes o superándolas, pues los unen factores políticos, culturales, e históricos, étnicos, regionales, un pasado común y un sentimiento de pertenencia y participación, que se conforma con los actuales habitantes ciudadanos de la República, mas todos los ciudadanos que nos antecedieron y que al aprobar la Constitución de 1967, nos dieron los mecanismos que ellos entendieron debían utilizarse para reformarla y los derechos, deberes que en ellas se consagra y las limitaciones a los poderes del gobierno, que solo pueden ser ampliados si la nación así lo quiere, mediante las reformas la carta que fueren necesarias. Actuar así es la esencia del Estado de Derecho y su supervivencia o perfección.

Que la soberanía “existe radicalmente en la nación “implica que las leyes y normas se deben dictar con respeto estricto a la Constitución aprobada por aquella mediante el cuerpo electoral y que sin perjuicio del escudo protector de la acción de inconstitucionalita de los actos legislativos, es importante que sea ínfimo el número de las que son objetos de ella, mas vale acordar textos no tachados de ella, sin perjuicio que es imposible su erradicación.-.,

V) Conclusiones

” La democracia ha sido y seguirá siendo a pesar de todos los intentos una conquista gradual, una fatigosa y a veces trágica conquista, a la que hemos de caminar sin desaliento, pero bajo el peso de una dolorosa certidumbre, la que acaso nunca llegaremos a su integral realización; pero no debemos desalentarnos, y pensar que los pasos de aquella conquista gradual solo serán valederos cuando se ajusten al ritmo impersonal e impasible de las normas constitucionales. Todo lo que se haga o se intente fuera de ese margen nos retrotrae al imperio de la arbitrariedad.....”

Clase inaugural del curso de Derecho Constitucional de 1933, dictada por el Profesor Luis Arcos Ferrand.-

Luego de las líneas que anteceden me permito redondear las mismas con algunas conclusiones finales para este trabajo, pero no de la idea que lo inspira.-

Así como el Estado se lo puede estudiar desde varias disciplinas, con diferentes contenidos y enfoques a saber, se lo puede estudiar en el Derecho Constitucional como Ciencia, como Derecho, desde la Sociología, desde le Economía Política, desde la

Economía, desde la Historia, desde la Filosofía y otras disciplinas, la Reforma y Transformación del Estado admite bajo ese continente distintos contenidos y espacios.

1) El uruguayo es una nación o un pueblo reformista, muy reformista de su Constitución para reformar o transformar o con el afán de protegerla, y del estudio del proceso o de la historia constitucional de nuestro país se puede comprobar la que antecede, por solo citar algunos autores, se señala los textos sobre Historia Constitucional del Uruguay, de Cagnoni, Pérez Pérez, Korzeniak, Héctor Gros Espiell y Arteaga, Cassinelli Muñoz, Jiménez de Aréchaga, Daniel Chasqueti y otros.

2) En la concepción anunciada, desde 1985 a la fecha a la luz de la experiencia nacional, la llamada Reforma o Transformación de Estado, no es una Reforma o Transformación del Estado en el sentido jurídico-constitucional de la expresión, ni en el sentido natural y obvio de los vocablos.

3) Lo que se ha hecho o intentado desde 1985 en adelante es la Reforma y Transformación del Estado, en el sentido de la expresión y vocabulario que con o sin éxito expongo en este trabajo es decir con un contenido no jurídico constitucional, si bien valiéndose de normas jurídicas, es una especie de estado civil de una persona, esta casado, soltero, divorciado etc., que tiene cierta permanencia hasta que lo cambia o no se cambia nunca, con el Estado pasa igual, esta reformándose en forma permanente, que es la moderna denominación de la modernización de la gestión, en búsqueda de un eficiente, ágil y eficaz ejercicio de las funciones del gobierno, mediante la utilización legítima de las funciones jurídicas del estado y no jurídicas, para el logro de sus fines mediante la realización de sus cometidos, aspirando a la aprobación y puesta en práctica de una "cascada de reformas", que no tocan la arquitectura constitucional por las vías establecidas.

4) Lo que se denomina Reforma o Transformación de Estado es una batería normativa que apunta a la función pública, la administración y el aparato burocrático estatal.

5) La llamada Reforma o Transformación del Estado es una forma de estar o de ser del Estado moderno de manera permanente, es el nombre que se le da al ejercicio de la función de gobernar, o del buen gobierno, con el objetivo de mejorar y modernizar la gestión de la administración, absolutamente legítimo, deseable, conveniente, aplaudible y en principio compartida, que lo será realmente y con el contenido expresado si se hace respetando la Constitución vigente, mediante una "cascada" de medidas que terminen logrando la misma.

6) Una verdadera y real la Reforma y Transformación del Estado, en el sentido jurídico-constitucional de la expresión y en el sentido natural y obvio de los vocablos se arriba reformando la Constitución, de manera que en la nueva carta se establezcan los instrumentos e institutos que permitan la implementación de medidas de naturaleza normativa que no la violenten y que ameriten los cambios proyectados.

7) Para llevar adelante la Reforma y Transformación del Estado en el sentido propuesto hay que recorrer el camino del artículo 331 de la Constitución, que por otra parte es a la que siempre se ha recurrido la nación oriental.

8) Así mismo para llevar adelante la Reforma y Transformación del Estado en el sentido que se ha venido denominado sería conveniente recurrir a las doctrinas y escuelas que ya existen en nuestra organización social, académica y profesional, sin

prescindir totalmente de lo extranjero, pero teniendo presente la particularidades del sistema normativo e idiosincrasia nacional, persiguiendo su mas admisible conjunción.

9) En lo que refiere al aspecto central de la misma o al primer escalón de la escalera, que es el que permitirá continuar ascendiendo, que lo constituye la función pública o el aparato burocrático del Estado, se debe confiar la instrumentación a la Oficina Nacional del Servicio Civil, en su conformación actual o futura, con su situación institucional o con otra, por ser la especializada en la materia, de mandato Constitucional o de la nación en función constituyente lo que es lo mismo.

10) Lo que se ha venido haciendo hasta el momento es lo que podría denominarse la "Reforma o Transformación del Estado en grado de Tentativa", la que no ha podido consumarse por los factores que configuran la "tentativa".

11) Finalmente, reitero el accionar conformidad al texto de la Constitución, que con respecto a la norma legislativa, tiene una relación para lo que me permito manejar un ejemplo a saber, todos los relojes son sumergibles, es decir todos se pueden colocar debajo o en el agua, el punto es que una vez que se extraen de la misma, algunos siguen funcionando y otros no, lo que hace que los primeros además de sumergibles sean "resistentes al agua" y los segundo simplemente sumergibles; con las leyes y la Constitución pasa algo similar, si en el Parlamento se consiguen los votos necesarios para aprobar un proyecto de ley, en conformidad con el quórum que exige la materia que en ella se trate, este la puede aprobar, pero no basta con la aprobación, sino que además debe estar ajustada a la Constitución o lo que es lo mismo, no puede ser inconstitucional, para que sea "resistente al agua" y no simplemente "sumergible", como el reloj.

Los legisladores cuando aprueban una ley tienen la obligación de saber si la misma se ajusta a la Carta y si están con dudas, no esperar la presunta no presentación del correspondiente recurso ante la Suprema Corte de Justicia, o si se presenta que esta lo desestime, pues ya vimos recientemente, una ley, que en opinión de la Suprema Corte de Justicia, era ajustada a la Constitución hasta un día y paso a no serlo desde el siguiente (el irpf para las pasividades), situación inentendible para la mayoría de la población sin formación jurídica, esto sucedió por el cambio de un miembro de la corporación; por lo que no parece pertinente estar al "alea" de su composición, y aprobar textos, que no estén salpicadas por la sospecha de inconstitucionalidad, y si la misma es señalada por los especialistas, la doctrina, la cátedra o integrantes del propio parlamento, se agoten los medios de consulta, dialogo y asesoramientos que coadyuven con la redacción que se adecue al fin perseguido, evitando la situación relacionada y protegiendo al Estado de Derecho.

12) Parece absolutamente necesario continuar el proceso de Reforma y Transformación del Estado, basta pensar que el Tribunal de Cuentas realiza 70.000 observaciones al año, o 1500 observaciones en solo un año a un gobierno departamentales que no fueron atendidas ni levantadas (ver pagina del T. de Cuentas), por las vías de la reforma de la Constitución o por la " cascada" de medidas de gobierno que permitan la realización, **siendo necesario para ellos, como se expresó instituciones que habiliten al aparato estatal para hacer lo que debe, al tiempo que le impidan hacer aquello que no debe y preguntarse "¿Qué debería hacer el Estado?", y "¿Qué tipo de aparato estatal será necesario para hacer todo lo que debería hacer y nada más**

que eso, estableciendo el sentido, la dimensión, la profundidad, los procedimientos y las posibilidades de la misma.

N. del A.: La bibliografía utilizada ha sido citada en el propio texto del artículo.