

**Estado de Derecho:** presupuesto jurídico para la aparición del

Derecho Administrativo ya que sus reglas regulan las relaciones del Estado con los particulares y a que éstos tienen derechos subjetivos frente al mismo.-

### **“El Estado Liberal”**

En el siglo XIX, con el liberalismo económico aparece lo que llamamos la “Administración Ordenadora “El Estado abocado a cumplir sus fines primarios o cometidos esenciales(Estado Juez y Gendarme),asegurando la libertad de los particulares y la libre concurrencia .La teoría económica predominante es la de Adam Smith, en” The Wealth of Nations “1776,el bienestar social está en el crecimiento económico, que se potencia a través de la división del trabajo. Esta última se profundiza a medida que se amplía la extensión de los mercados y por ende la especialización.

El Estado no se concibe como el responsable de la prosperidad y el bienestar, consecuencia automática de la libre competencia de las fuerzas societales, tanto menos frecuentes las intervenciones del Estado, tanto mejor para el desarrollo de la sociedad económica.

Es un Estado sin ninguna dimensión social, sin ninguna política social y cuando llega a tenerla es solo por razones de supervivencia y ante las luchas del incipiente movimiento sindical que se va forjando durante el siglo XIX, con el estallido del maquinismo y las técnicas científicas.

La libertad, la propiedad y la seguridad del individuo son las ideas básicas, sobre las que se reconocen derechos:

*La libertad:* civil, económica y de pensamiento, derechos políticos, libertad de prensa, de reunión y de asociación.

*La propiedad:* como " derecho inviolable y sagrado".

*La seguridad:* entendida como la protección que asegura el despliegue de la libertad y de la propiedad.

*La división de poderes, y la voluntad de la ley* en el sentido roussoniano, como expresión de voluntad general.-

### **“Estado Social”.-**

La era de la “Administración Conformadora”.-

Se reelabora la teoría de la separación de poderes.

El Poder Ejecutivo aparece como conductor del Estado, especialmente en materia económica, y el Poder Legislativo tiene además de su carácter de hacedor de leyes la tarea de contralor.

La Administración se torna mas flexible en su actuación, a pesar de ser mas especifica, debe manejarse con leyes “marco”, y generar su propia normativa (Reglamentos, Resoluciones, etc.).

Se fomentan estamentos sociales como la familia, los partidos políticos, los sindicatos, agrupaciones regionales, empresariales, profesionales, etc.-

El Estado interviene subsidiariamente supliendo la actividad privada, o para impedir que se dañe el bien común (debe repartir las riquezas, regulando los desequilibrios sociales a través de múltiples instrumentos como los impuestos, las subvenciones, etc.)

La “planificación” aparece como una técnica para el desarrollo, teniendo en cuenta las aspiraciones de la sociedad, interesa la participación de todos los actores sociales.

**El Estado de Bienestar o Estado Benefactor** surge de un cambio de actitudes y de las orientaciones ético-políticas de la opinión pública occidental, y toma impulso a partir de la Gran Depresión de 1929 en EE.UU.

Basado económicamente en el pensamiento keynesiano, no elimina desigualdades sociales, se convierte en mediador entre el crecimiento y la desigualdad poniendo en marcha algunos mecanismos de redistribución política sociales en vivienda, previsión social, fortalecimiento del derecho laboral, regulación económica, creación de empresas públicas en sectores indispensables de la economía, donde el capital privado no quiere o no puede intervenir.

Sin embargo sólo después de la segunda guerra mundial los principios del Estado de Bienestar se afirman de manera casi irresistible.

Se inicia un proceso de enorme acumulación de capitales que proporciona crecimiento económico y prosperidad durante un largo periodo.

La posguerra mundial instaló una situación internacional caracterizada por la división del mundo en bloques económicos, políticos y militares, con sus zonas de influencia. EE.UU fue la nación mejor amparada, ya que disfrutaba de un enorme dominio comercial y de la capacidad para financiar la reconstrucción de las economías aliadas

convirtiéndose en la gran potencia de la economía mundial, arrastrando tras de si al conjunto de economías occidentales.

El Estado de Bienestar., se consolida a lo largo de los años 50 y 60.

Hacia finales de la década de 1970 comenzó a manifestarse a escala mundial y de forma repentina los efectos del agotamiento de la expansión del capitalismo, el resurgimiento del monetarismo y el comienzo de la política neo-liberal.

En los años 80 los sectores neo-liberales y conservadores logran apropiarse del discurso de la libertad y de elección, considerando al Estado de Bienestar, como sinónimo de estatismo, burocratización, conformismo e inestabilidad .Las nuevas teorías económicas impulsan el predominio del mercado, la desregulación del área laboral (para abaratar costos), la reducción de los salarios y el desmantelamiento del Estado Benefactor, por encontrarlo una carga pesada.-

**El Estado intervencionista o Estado neoliberal.** .Entra en crisis la estabilidad económica con tipos de cambio y tasas de interés fijas que daban certidumbre a las finanzas internacionales y a la planeación económica y empresarial entre países.

Las grandes trasnacionales modifican sus procesos productivos dando origen a la integración de capitales que en lo sucesivo alentaran formas de producción flexibles articuladas al progreso tecnológico y a la relocalización de plantas de ensamblaje parcializado alrededor del mundo como medio para reducir costos e incrementar la valorización del capital invertido.

Las plazas financieras se interconectan y los inversionistas, individuales e institucionales, acceden a nuevos y instrumentos financieros con tasas de interés y con rendimientos diferenciados. Llega la era de la especulación, que preocupaba a los keynesianos por sus efectos sobre la disponibilidad de recursos para los fondos y el financiamiento de la inversión, siendo reforzada por el escaso o nulo control de los movimientos de capital de corto plazo, y transformo el comportamiento del sector real de la economía y de los flujos comerciales.

Las restricciones económicas y la austeridad financiera se convierten en rectoras de las funciones estatales y de la actuación de su estructura de gestión pública. El Estado es incapaz de atender todos los frentes económicos y sociales. Como interventor en el funcionamiento del sistema de precios deteriora la estabilidad y los equilibrios

naturales, imposibilita la realización del cálculo empresarial y elimina la eficiencia económica de las sociedades.

Los países en desarrollo se debilitan, agotan las estrategias de desarrollo industrial basadas en la sustitución de importaciones, tienen problemas en las finanzas públicas y son atacados por una inflación imparable, intentan una reestructuración económica y modernización institucional con el fin de reconvertir a las economías nacionales y las empresas en su productividad.

La disciplina fiscal, la reorientación del gasto público y la privatización de los activos públicos (efectivo rápido), se establecieron como los pilares fundamentales para la solución de la crisis de las finanzas del Estado.

La austeridad económica tiene un contenido ideológico, en su cara visible ubica a los individuos en una condición de igualdad y asegura que el mercado automáticamente borra cualquier distinción económica o social entre propietarios y asalariados, entre poseedores y desposeídos de los medios de producción, la realidad muestra que esa igualdad no existe ni existió nunca.

## **Uruguay**

### Fines siglo XIX y siglo XX, el batllismo. (1865 – 1954)

El "Batllismo" comprende el primer gobierno de Batlle y Ordóñez, las administraciones Williman, la segunda presidencia de Batlle y las presidencias de Viera, Brum, Serrato y Campisteguy. También incluye la administración Terra, Baldomir, Amézaga, Berreta, Batlle Berres y Martínez Trueba.

¿Qué se plantea en la esfera económica y social?

Las metas de transformación económica eran básicamente reducir la dependencia y vulnerabilidad del país respecto a las idas y venidas de la economía internacional, la modernización productiva, nacionalización control y aprovechamiento de la riqueza con reducción de las compañías extranjeras.

El objetivo expandir el Estado estaba relacionado con el manejo de los instrumentos de política fiscal y monetaria, ya que las empresas en manos del estado sustituirían a las empresas extranjeras, reduciendo el "drenaje del oro". Se estatizan las Usinas Eléctricas del Estado, el puerto, el Banco de Seguros, la empresa de ferrocarriles AFE, los tranvías, el Banco Hipotecario, el Instituto Nacional de Viviendas Económicas, el

Servicio Oceanográfico y de Pesca , Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Industria y Comercio; Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles y Escolares; Caja de Jubilaciones y pensiones de los Trabajadores Rurales y Domésticos y de pensiones a la Vejez, Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea, Administración de las Obras Sanitarias del Estado, la Caja Nacional de Ahorro Postal, la Comisión Honoraria para la Lucha Antituberculosa, el Instituto de Colonización, para cambiar la política de tenencia y explotación de la tierra.

En 1928 se inaugura el Frigorífico Nacional y luego CONAPROLE (dando comienzo a la aparición de las personas públicas no estatales).El Estado, se va haciendo cada vez mas importante a través de estatizaciones y los monopolios de los servicios que presta., como ocurre en 1931 con los combustibles, alcohol y Pórtland de ANCAP, y las telecomunicaciones. Desde 1912, Uruguay disponía de una política proteccionista en lo que refiere al comercio exterior. En 1931 entra en vigencia el control de cambios y en 1941 se aprueba el contralor público de exportaciones e importaciones.

En 1943, a través de la ley de control de alquileres, el estado interviene directamente en la contratación entre privados fijando las tasas e impidiendo ejecuciones crea el Consejo Nacional de Subsistencias, el estado fija los precios máximos de los bienes de consumo, se establece el impuesto a las ganancias elevadas del comercio, de la industria y de la explotación agropecuarias.

En lo social, se buscaba la elevación general del nivel de vida de la población, prioritariamente el los sectores menos favorecidos, protección de activos y pasivos (jornada laboral de ocho horas, ley de prevención de accidentes de trabajo, protección al trabajo de mujeres y niños, descanso semanal obligatorio, pensión a la vejez y a la indigencia, amparo a los desocupados, derecho de huelga,) fortalecimiento del poder sindical; mejora de las condiciones generales de trabajo, acceso universal a servicios básicos (alimentación, salud, vivienda). La elevación cultural se encaminó la difusión de la educación pública y la expansión de la enseñanza secundaria al todo el territorio nacional ,creación del Ministerio de Instrucción, de la Comisión Nacional de Educación Física, creación de la Universidad de Mujeres, nuevas facultades –Ingeniería, Arquitectura, Agronomía, Química, Veterinaria–, Instalación de escuelas y liceos

nocturnos para los trabajadores. Todo con la base primordial del intervencionismo del Estado (Estado Paternalista).-

### 1955-1985

Crisis y estancamiento económico (gobiernos blancos de 1959 a 1967 y colorados de 1967 a 1973).

En 1955 se da un incremento muy fuerte en el gasto público y se multiplica la cantidad de funcionarios públicos. En 1960, aparece el impuesto a la renta de la persona física. En 1968 se decreta la congelación de precios y salarios, intentando detener la inflación. El Banco de la República fijar arbitrariamente los encajes y las tasas de interés de los bancos privados.

En 1973 se produce la caída de las instituciones democráticas y la instalación de una dictadura militar.

Se suman nuevas medidas económicas que impiden el incremento a la productividad. Mayor control del cambio monetario, con restricciones al uso de la moneda extranjera, imposibilitando a las empresas efectuar pagos al exterior sin previa autorización del estado.

En 1974, se pone fin al control de cambio de la moneda, se abre la economía al exterior, y se aprueba una reforma tributaria que incrementa la proporción de impuestos indirectos.

Todo se dirige a reducir la participación del estado en la economía y intentando elevar la productividad.

### 1990 a 2005

El pensamiento predominante en América Latina, era que las empresas del Estado fueran transferidas al área privada con la excusa de obtener mejor beneficio, mejor funcionamiento, menor costo para la comunidad y mayores oportunidades de trabajo. En Ley de Presupuesto Nacional N° 16.736 /96 se inicia un proceso de reforma del Estado, que se mantendrá en lo sucesivo con ciertas variantes. Reformar es la consigna. El Estado entra en transición, de intervencionista, benefactor y conformador del orden

económico y social, su fin es destrabar las vinculaciones autoritarias entre sociedad y Estado utilizando diversas técnicas jurídicas y económicas, abre camino al Estado subsidiario.

Las metas que persigue son: achicamiento del estado; retroceso del Estado omnipresente; formulación de programas que se dirijan mejorar la calidad de los servicios y jerarquizar las funciones sustantivas que permitan una inserción competitiva del país en la región y hacia adentro.

Técnicas que se proponen, son:

Desregulación: suprimir normas que limiten la libertad de los particulares con el fin de posibilitar el desenvolvimiento que los individuos o grupos pueden desarrollar con la misma eficacia que los realiza el estado.

Desburocratización: atacar las disfunciones del sistema administrativo como ser, el clientelismo, el formalismo, el exceso de normativa, la irresponsabilidad, la centralización, la rigidez, el ritualismo y la uniformidad.

Privatización: el pasaje total o parcial de bienes o de una actividad del sector público al sector privado por la descalificación de la actividad como pública, la desmonopolización, el otorgamiento de concesiones y permisos.

Formación de sociedades de economía mixta (art. 188 de la Constitución y la creación de personas públicas no estatales).

En el área económica: Se persigue la obtención de un sistema integrado de información financiera, con especial relevancia de la Contaduría General de la Nación, la Auditoría Interna de la Nación (esta es remodelada) y la Tesorería General de la Nación.

Se establecen normas sobre procedimiento administrativo (D/500/991) e introduce el empleo de medios informáticos y telemáticos, con validez jurídica y valor probatorio.

Descentralización de servicios: por ejemplo la Administración Nacional de Correos.

Se otorgan incentivos para el retiro de funcionarios.

El Poder Ejecutivo es facultado para contratar con terceros la prestación de actividades no sustanciales o de apoyo, incluyendo de esta forma la tercerización de servicios o el desarrollo de actividades contratadas o subcontratadas por el Estado y la introducción en el ámbito estatal de trabajadores que se encontrarían regidos por el derecho privado,

Se logra la desmonopolización del mercado de seguros, de los alcoholes, del portland. La seguridad social pasa de un sistema puro de reparto hacia un sistema mixto con capitalización individual.

Nacen organismos de regulación como URSEC (Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones) y URSEA (Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua) control de actividades monopólicas, promoción de la competencia, fomento de inversión y protección de los derechos de los usuarios en lo relativo a los servicios de comunicación, energía y agua.

Con la crisis del 2002 las cifras para el país son devastadoras, como consecuencia económica directa el salario real tuvo una fuerte caída, llegando a su piso entre los años 2003 y 2004 con una pérdida del 22% respecto al año 2000. La tasa de desempleo, se elevó a su máximo en el año 2002 del 17% subiendo 3 y medio puntos porcentuales respecto del 2000. En el 2004, los índices de desempleo revirtieron en parte su tendencia., pero la caída sufrida por el salario real no pudo ser revertida, ubicándose en el año 2005, 18,6 puntos porcentuales por debajo de las cifras del año 2000.

#### 2005 -2009

El Estado del siglo XXI tiene que reinventarse, recomponer su base social, para acompañar el crecimiento mundial, combatir la exclusión, el aumento de la desigualdad y la fragmentación del empleo, producidos por el estancamiento de la economía y el avance del neoliberalismo.

Los uruguayos decidieron conservar a las empresas del estado, enfrentando los procesos de privatización indiscriminada, con el mecanismo constitucional del Plebiscito.

Sin duda las empresas públicas constituyen un patrimonio social importante para el país. Fortalecerlas implica estrategias modernizadoras de tipo empresarial, puede ser las, con otros estados o con privados, en proyectos que les otorgue el capital necesario para inversiones, infraestructura e innovación tecnológica que les permita competir.

La tarea no es fácil es necesaria una verdadera revolución cultural, que implique cambiar conductas, en forma radical. El Estado debe redefinir sus funciones , impulsar la participación directa de toda la sociedad en las políticas públicas, desconcentrar , descentralizar , desarrollar sistemas transversales como el sistema de compras y contrataciones del Estado, de promoción de las inversiones públicas y privadas, de comercio exterior, y de la cooperación internacional.

En el terreno social las grandes prioridades tienen que ver con las necesidades básicas de los sectores más vulnerables en: Emergencia social, Salud, Educación.

Proporcionar asistencia contingente a través de transferencias (monetaria y alimentaria) intervenciones sobre el estado de la vivienda, inclusión social, atención a la discapacidad, etc.

Perseguir la "reinserción" de los hogares, a través de intervenciones de capacitación, (re)educación y alfabetización, junto a experiencias de participación social y laboral.

Es importante que el estado explicita claramente su objetivo, que tenga capacidad de transmitirlos, y que toda la comunidad se sienta parte de él.