

¿Reforma silenciosa del Estado?: proceso político de la ley de Participación Público-Privada en Uruguay

Guillermo Fuentes

Instituto de Ciencia Política / Universidad de la República
Montevideo — Uruguay

La aprobación de la ley de Participación Público-Privada en Uruguay, en el año 2011, puede ser vista como un indicador de un cambio de paradigma en relación al vínculo entre Estado y mercado, a pesar de que la misma no ha sido enmarcada como un eje importante de “Reforma del Estado”. Tomando como ejemplo el proceso político que dio forma a la ley en el caso uruguayo, se evidencia la inexistencia de consensos políticos, y la ausencia o escasez de debate al interior del Frente Amplio en relación a estos temas. Por lo tanto, las marchas y contramarchas producto del ciclo político-electoral, pero sobre todo por la dificultad de construir acuerdos sobre el instrumento, determinan que los cambios en los liderazgos sectoriales y de gobierno le impriman inevitablemente rasgos de gradualidad y pragmatismo que afectarán necesariamente el impacto de los cambios, y dificultan la adopción de estrategias de desarrollo sistémicas.

Palabras clave: participación público-privada; neodesarrollismo; reforma del Estado.

Reforma do Estado silenciosa? Processo político de lei de Parceria Público-Privada no Uruguai

A aprovação da lei sobre a Parceria Público-Privada no Uruguai, em 2011, pode ser entendida como um indicador de uma mudança de paradigma com respeito à relação entre Estado e mercado, embora não tenha sido enquadrada como um eixo maior da “Reforma do Estado”. Tomando o exemplo do processo político que moldou a lei no caso do Uruguai, se afirmam a falta de consenso político e a ausência ou escassez de debate dentro do Frente Amplio em relação a essas questões. Portanto, os altos e baixos produto do ciclo político-eleitoral, mas principalmente por causa da dificuldade de acordos de construção do instrumento, determinam que as mudanças nas lideranças setoriais e de governo imprimam inevitavelmente características de gradualidade e pragmatismo, que afetam necessariamente o impacto das mudanças e dificultam a adoção de estratégias de desenvolvimento sistémicas.

Palavras-chave: parceria público-privada; neodesenvolvimentismo; reforma do Estado.

Silent State reform? The political process of the law on Public-Private Partnership in Uruguay

The passage of the Public-Private Partnership Law in Uruguay in 2011 can be seen as an indicator of a paradigm shift with regard to the link between the state and the market, despite the fact that it has not been framed as an important axis of “state reform.” Taking as an example the political process that shaped the law in Uruguay, the lack of political consensus and absence or scarcity of internal debate within the *Frente Amplio* becomes apparent. Therefore, the oscillations that result from the political-electoral cycle, but above all the difficulty of building an agreement on this law, mean that changes in sectorial and governmental leadership will inevitably instil traits of gradualism and pragmatism that will necessarily affect the impact of changes and hinder the adoption of systemic development strategies.

Keywords: public-private partnership; neo-developmentalism; state reform.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612155020>

Artículo recibido en 30 de Septiembre de 2015 y aprobado en 14 de Julio de 2017.



1. INTRODUCCIÓN

En Uruguay, la aprobación en el año 2011 de la ley 18.786 (“Contratos de participación público-privada para la realización de obras de infraestructura y prestación de servicios conexos”) fue destacada por una amplia mayoría del espectro político —tanto del gobierno del Frente Amplio como de la oposición— como una innovación clave para el futuro desarrollo económico y social del país. El presente trabajo se propone indagar, a través de la reconstrucción del proceso de aprobación de la ley, cuál fue el enfoque de desarrollo que finalmente predominó, así como la orientación que estaría tomando el Estado uruguayo a partir del mismo.

Con este objetivo, se pretende realizar una breve reconstrucción del proceso que derivó en esta ley, donde se observan los cambios que fue sufriendo la propuesta inicial del gobierno, así como el posicionamiento ideológico de los diferentes actores involucrados. Asimismo, este debate se enmarcará dentro de una discusión más amplia de “Reforma del Estado” durante las administraciones del Frente Amplio, asociada al análisis de qué tipo de capacidades estatales se vienen construyendo, en el sentido de ser más o menos funcionales a un determinado modelo de desarrollo.

En Uruguay, al menos durante esta primera década y media del siglo XXI, la noción de “Reforma del Estado” ha venido siendo asociada por buena parte del elenco político y de los medios de comunicación, como un problema que se remite casi exclusivamente a la gestión de recursos humanos del Estado. De esta manera, se deja por fuera, o al menos invisibiliza, importantes cambios que moldearon, moldean y redefinen constantemente los límites y alcances del accionar estatal, así como también sus ganadores y perdedores. En definitiva, tornan menos explícita la discusión en torno al rol del Estado como agente promotor del desarrollo.

Con la llegada al gobierno nacional del Frente Amplio en el año 2005, este debate volvió a estar presente en la agenda política. Bajo la idea que la reforma del Estado era “la madre de todas las reformas”, el gobierno de Tabaré Vázquez solamente pudo realizar tímidos intentos por cambiar una estructura administrativa muy permeada por prácticas informales, producto entre otras cosas de bloqueos políticos al interior de la propia fuerza de gobierno (Narbondó et al., 2010).

Sin embargo, esto no quiere decir de ninguna manera que el Estado uruguayo no se haya ido transformando. Es en este sentido que se inscribe el argumento que justifica este trabajo; ante la ausencia de un relato y proyecto explícito de reforma vinculado a qué Estado necesita Uruguay, este tipo de medidas constituyen “reformas silenciosas”, no por su falta de impacto mediático, sino por el hecho de que difícilmente las mismas son analizadas en términos de reforma del Estado, es decir: no existe una preocupación aparente por entender los impactos que traen aparejadas estas medidas en términos de estructura estatal (qué organismos se empoderan, qué capacidades se están construyendo) o de formatos de interacción y regulación entre los sectores público y privado.

El presente artículo parte del supuesto de que dicho “silencio” con relación a los cambios se explica fundamental, pero no únicamente, en la inexistencia de consensos políticos, pero también en la ausencia o escasez de debate al interior del partido de gobierno en relación a estos temas. Por lo tanto, las marchas y contramarchas que determina los cambios en los liderazgos sectoriales y de gobierno en su conjunto, adquieren inevitablemente rasgos de gradualidad, pragmatismo y/o aversión al riesgo, dejando sin resolver los problemas o dimensiones que puedan resultar más conflictivas.

El trabajo es de corte cualitativo, y se apoya en la revisión de fuentes secundarias de información (actas parlamentarias, notas de prensa, trabajos previos sobre la temática) además de una serie de

entrevistas de carácter semi estructurado a informantes calificados que formaron parte del proceso de formulación e implementación de la normativa estudiada.

El artículo se organiza de la siguiente manera: a continuación, se procederá a enmarcar la discusión en relación a los procesos de reforma del Estado en América Latina, y específicamente en la orientación que han ido asumiendo los gobiernos de corte progresista de la región. Además, se presentarán a las Asociaciones Público-privadas (APP) como una herramienta relativamente novedosa, y estrechamente vinculada al debate anterior. Posteriormente, se presentarán algunos antecedentes del sector que servirán para justificar la relevancia de este caso y ayudarán a explicar las razones por las cuales el tema entró en la agenda de gobierno. Luego, el trabajo se concentrará en el proceso parlamentario que derivó en la ley de PPP, así como también en las características que dicha herramienta finalmente adquirió. Por último, el trabajo se cierra con algunas reflexiones en torno a la información presentada.

2. ANTECEDENTES

2.1 REFORMA DEL ESTADO Y NEODESARROLLISMO

La noción de “Reforma del Estado” se instala con fuerza en América Latina, como consecuencia de la crisis fiscal de los Estados desarrollados y el final de buena parte de los procesos autoritarios de la región (Fleury, 1999). Rápidamente, dicho concepto fue utilizado para nombrar diferentes iniciativas, algunas de carácter estrictamente administrativo, mientras que otras en cambio, aludían a cuestiones más asociadas a la finalidad de la intervención estatal (el para qué de la misma).

La llegada al gobierno de partidos de corte progresista en América Latina, entre finales del siglo XX e inicios del siglo XXI, trajo aparejada entre otras cosas el inicio de un proceso de redefinición de la estrategia de desarrollo a seguir. En este sentido, al menos discursivamente, el paradigma neoliberal comenzó a perder fuerza, instalándose la idea de que era necesario un mayor involucramiento del Estado en los diferentes procesos productivos y sociales.

Dicha intervención requeriría necesariamente la adopción de nuevas estrategias y herramientas de gestión, y por ende, la inversión pública en nuevas capacidades políticas y administrativas. Al mismo tiempo, algunos principios del modelo neoliberal no fueron puestos en duda, fundamentalmente la priorización de los equilibrios macroeconómicos y el control del déficit fiscal. En tercer lugar, el retorno o ampliación del alcance del Estado no implicaría necesariamente una retracción del terreno ganado por el mercado: parece existir un relativo consenso acerca de la importancia de que el sector público y el sector privado cooperen y trabajen en conjunto (Boschi y Gaitán, 2009).

Los fundamentos para esta postura pueden ser varios, pero destacan al menos dos. Uno de corte más pragmático, radica en el reconocimiento de que los Estados latinoamericanos contemporáneos carecen de los recursos necesarios para afrontar aisladamente las inversiones necesarias en diversos sectores de la economía y el desarrollo social. Por ende, este contexto de “austeridad permanente” (Pierson, 2006) obliga a las instituciones estatales a buscar socios en el sector privado, ya sean empresas u organizaciones de la sociedad civil.

Pero también puede advertirse otra justificación, que responde más bien a un cambio ideológico en comparación con las izquierdas tradicionales: el convencimiento de muchos sectores o fracciones de estos partidos políticos, de que en algunos casos es necesaria la introducción al interior del sector

público de lógicas de funcionamiento más cercanas al mercado, fundamentalmente a partir de la introducción de nuevas herramientas de gestión que se rijan por una lógica contractual y competitiva.

Esta estrategia de desarrollo, basada en una gran dosis de pragmatismo; una mayor presencia estatal en áreas como la planificación estratégica y el liderazgo en ciertos sectores, pero apoyado en la participación público-privada; junto a una clara transformación de las políticas vinculadas a la protección social: configuran lo que algunos autores han caracterizado desde hace algunos años como el modelo “neodesarrollista” o “pos-neoliberal” (Grugel y Riggirozzi, 2012).

Siguiendo a Santos y colaboradores (2013) se entenderá neodesarrollismo como: “[...] modelo implementado en diversos países de la región cuyas economías han protagonizado un fuerte crecimiento dinamizado por la renta de los bienes comunes (de la tierra a través de productos agropecuarios, de los hidrocarburos y los minerales), donde el estado juega un papel activo instituyendo un nuevo modo de regulación (Harvey, 1998). Este nuevo modo de regulación genera condiciones institucionales para el arribo y permanencia de la inversión transnacional al tiempo que despliega políticas sociales compensatorias de redistribución del ingreso imponiendo algunas condiciones al capital transnacional” (Santos et al., 2013:1).

En Uruguay, la llegada al gobierno del Frente Amplio en el año 2005 marcó el inicio de este proceso. Durante la primera administración, el eje central estuvo en las consecuencias socioeconómicas de la crisis del período 2001-02, lo que determinó que las prioridades en la agenda de gobierno fueran la implementación de cambios importantes en materia de asistencia y protección social (creación del Ministerio de Desarrollo Social y puesta en marcha del “Plan de Emergencia”), salud (creación del Sistema Nacional Integrado de Salud), reforma de la estructura tributaria a partir de la creación del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas, y reinstalación de la negociación colectiva.

En cierta medida y con alcances diferenciales, estas transformaciones lograron introducir un claro cambio de lógica en relación a los gobiernos anteriores. A partir de la reducción de los déficits en materia social y la notoria mejoría en cuanto a los indicadores macroeconómicos, la segunda administración frenteamplista (2010-14) liderada por José Mujica, se comenzó a priorizar algunos cambios vinculados directamente con la estrategia de desarrollo económico y productivo del país, así como su inserción internacional.

La primera administración del Frente Amplio, mostró marchas y contramarchas en relación a la reforma del Estado. A partir de ese proceso, el resultado global podría caracterizarse como de “cambio por capas” (Mahoney y Thelen, 2010) en la medida que las innovaciones —tanto legislativas como organizativas— no vinieron a reemplazar a las instituciones existentes, sino que vinieron a agregarse a un ya complejo entramado institucional.

Grosso modo, podría decirse que las reformas políticas y administrativas en el Estado uruguayo (aunque no únicamente en esta dimensión) han seguido una lógica incremental y/o gradualista, que difícilmente rompa con las reglas previamente existentes. En buena medida, estas características se deben al hecho de que el sistema político uruguayo carece de los incentivos necesarios para promover reformas muy costosas políticamente. Es por este motivo que en general será más probable introducir innovaciones en los márgenes de las políticas ya existentes, como mecanismo de evitar vetos.

Narbondo y colaboradores (2010) identificaron en el gobierno de Vázquez dos grandes grupos que oficiaron como coaliciones de veto a los cambios promovidos en la Administración Pública. Por un lado, los defensores del mantenimiento del statu quo que respondían a una lógica clientelar tradicional; y por otro, a ciertos actores identificados con un proyecto de Estado de corte gerencialista.

Sin embargo, el éxito del bloqueo no era ni es sinónimo de inmovilismo. “Pero esto no significa la no realización de la transformación del Estado, sino su realización por vía de reforma pasiva: dejando degradar el conjunto y realizando transformaciones parciales, selectivas, puntuales y poco visibles[...]” (Narbondó et al., 2010: 51).

El gobierno liderado por José Mujica también comenzó planteándose como uno de sus principales desafíos la reforma del Estado como gran dimensión. Sin embargo, nuevamente los avances o proyectos quedaron o bien invisibilizados, o bien reducidos a sectores muy concretos, que en casi todos los casos aluden a nuevas prácticas en torno al vínculo entre sector público y privado, como por ejemplo la creación de los Consejos Sectoriales bajo la órbita del Gabinete Productivo (Bianchi et al., 2014).

Entre estas innovaciones, destaca la aprobación y puesta en marcha de una ley de participación público-privada (PPP). Pero no fue hasta la asunción de la tercera administración frenteamplista en marzo del 2015, nuevamente liderada por Tabaré Vázquez, que este instrumento se instaló de forma clara como la opción preferida por el gobierno para financiar obra pública. Este tipo de transformaciones debe problematizarse necesariamente como una dimensión importante de la denominada “reforma del Estado”.

2.2 LA BRECHA DE INFRAESTRUCTURA COMO LIMITANTE DEL DESARROLLO

Los déficit o brechas de infraestructura no son exclusivos de Uruguay, sino que muy por el contrario, aparecen como un problema compartido en toda la región. En este sentido, los principales desafíos que tienen los Estados latinoamericanos en términos de servicios de infraestructura podrían resumirse en los siguientes: alta dispersión y multiplicidad de visiones públicas sobre la infraestructura, con la consiguiente incapacidad de adoptar soluciones integrales; estrechez física o escasez en la provisión de infraestructura y servicios; fallas u obstáculos institucionales y regulatorios, tanto en la conducción de las políticas como en la organización de los mercados; o la debilidad y/o ausencia de criterios de sostenibilidad en políticas como la de transporte (Cepal, 2010 apud Perrotti y Sánchez, 2011).

Como un claro indicador de esta brecha de infraestructura en la región, o de las dificultades de los países para recortarla, aparece el dato de que la inversión en infraestructura económica ha caído durante las últimas décadas, de casi un 4% del PBI en el período 1980-1985 a un 2% entre 2007 y 2008 (Perrotti y Sánchez, 2011). Dicha caída se explica fundamentalmente por el retroceso de la inversión pública durante la década del noventa, asociada al retiro del Estado de muchas actividades económicas y productivas, y a la privatización de diversos activos como empresas públicas.

Al menos a partir de la post dictadura, Uruguay se ha pensado como un polo logístico a nivel regional. Para cumplir con dicho objetivo, a lo largo de los diferentes gobiernos se pusieron en marcha una serie de medidas tendientes a generar las condiciones para esta forma específica de inserción regional e internacional, tales como la ley de puertos o la creación de zonas francas, entre otras (Opertti, 2010). Por otra parte, durante la última década de gobiernos del Frente Amplio (FA), parece haber existido un relativo consenso entre los diferentes actores político-partidarios y privados en torno a la existencia de un importante déficit de infraestructura en el país, y cómo el mismo constituye un freno para el desarrollo.

La agenda de inversiones en infraestructura en Uruguay aparece como muy variada, ya que existían y existen importantes demandas en términos de rutas y puertos por ejemplo, pero también existen importantes déficits en términos de dotación de infraestructura edilicia en centros de provisión de

políticas sociales. Históricamente, este tipo de inversiones se realizaban a partir de recursos públicos, generalmente contemplados en el presupuesto nacional.

Sin embargo, la nueva coyuntura de “austeridad permanente” con la que tienen que convivir los gobiernos, determina que el Estado tenga importantes restricciones a la hora de hacer frente por sí solo a las variadas demandas de inversión en infraestructura. Esta situación ha dado lugar a la búsqueda de diferentes opciones de financiamiento por fuera del presupuesto, y las mismas vienen asociadas de forma directa con diferentes formatos de intervención y participación del sector privado. Una de las formas novedosas de atraer inversión privada para financiar obra pública es la firma de contratos de asociación público-privada (APP).

2.3 ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS

Conceptualmente, las APP pueden ser entendidas como “*cooperación con algún grado de durabilidad entre actores públicos y privados en la cual se desarrollan en forma conjunta productos y servicios, y se comparten riesgos, costos y recursos asociados a dichos productos.*” (Van Ham y Koppenjan, 2001 apud Hodge y Greve, 2005). Dichas asociaciones deben cumplir con tres criterios: 1- que la participación privada se produzca al menos en el financiamiento y la gestión de los proyectos; 2- que exista una efectiva transferencia del riesgo; y 3- que se establezca una relación contractual de largo plazo. (Espelt, 2015).

En este sentido, las APP podrían ser consideradas como una herramienta de financiación para grandes obras, pero también como un facilitador de intercambio de habilidades entre el sector público y el privado, ya sea en conocimiento técnico, habilidad para movilizar inversiones, o principios de gestión, entre otros (Robinson et al., 2010). Pero al mismo tiempo, la existencia de APPs necesariamente trae aparejada una reconfiguración de las relaciones entre el sector público y el privado, donde la misma ya no es solamente de contratante-contratado sino que comienzan a involucrarse mayores esfuerzos de cooperación y definición de objetivos comunes. Por ende, la discusión en torno a cómo gestionar estos proyectos se vuelve una cuestión eminentemente política.

De cualquier manera, las APP aparecen como un instrumento de gestión que ilustra claramente cuál es el paradigma dominante en términos de gestión pública. De hecho, el mismo aparece íntimamente vinculado a los principios de la Nueva Gestión Pública (NGP) en la medida que en parte son concebidas como un mecanismo para optimizar los recursos escasos del Estado a partir de un mayor involucramiento del mercado (Pliscoff y Araya, 2012; Pollitt y Bouckaert, 2011).

Por lo tanto, el debate en torno a las APP aparece inevitablemente asociado a las discusiones en torno a los procesos de privatización, en la medida de que en cierta forma se parte del supuesto de que existen ciertas áreas en las cuales las instituciones públicas no poseen las capacidades suficientes para intervenir de forma satisfactoria, y por lo tanto el mercado debe participar para garantizar una gestión de los recursos más eficiente (Pliscoff y Araya, 2012).

Como se mencionó anteriormente, no existe una única forma de estructurar este vínculo entre sector público y sector privado. En este sentido, Robinson y colaboradores (2010) identificaron cinco tipos o modelos de APP en función de las diferentes responsabilidades que asumen ambos sectores, como se puede observar en el cuadro 1.

CUADRO 1 TIPOS DE APP

Tipo de APP	Responsabilidades del sector público	Responsabilidades del sector privado
Operación y Mantenimiento (OyM)¹	Propiedad del activo. Monitoreo y regulación de los aspectos financieros.	Administrar el activo a través de la operación y el mantenimiento en una condición determinada, recibiendo un pago por estas acciones.
Rehabilitación, Operación y Transferencia (ROT)	Planificación (especificación de los requisitos del servicio o activo).	Un activo ya existente es transferido al privado, que lo rehabilita y administra (opera y mantiene) de acuerdo a ciertos parámetros, por un pago, hasta que el mismo es devuelto al sector público.
Diseño, Construcción, Operación y Mantenimiento (DBOM)	Planificación (especificación de los requisitos del servicio o activo), financiamiento del costo del activo, monitoreo y regulación del desempeño del activo.	Diseño de acuerdo a los requerimientos del sector público; construcción, operación y mantenimiento del activo; financiamiento de los gastos de operación. Por un pago.
Diseño, Construcción y Operación (DBO)	Planificación (especificación de los requisitos del servicio o activo), adquisición del activo por un precio acordado previamente. Monitoreo y regulación del activo. Se mantienen los servicios de gestión financiera.	Diseño de acuerdo a los requerimientos del sector público, construcción, operación y mantenimiento del activo por un pago.
Diseño, construcción, financiamiento y operación (DBFO)	Planificación (especificación de los requisitos del servicio o activo), pago por la disponibilidad y/o el uso del activo (y los servicios) a través de un pago unitario. Se mantiene el monitoreo y regulación de los servicios de gestión financiera.	Diseño de acuerdo a los requerimientos del sector público o especificaciones sobre resultados, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento del activo. Se mantiene la propiedad y los riesgos asociados por los activos transferidos al sector público al final. Recibe un pago que refleja la inversión en capital y los gastos de operación.

Fuentes: Robinson y colaboradores (2010) y Pliscoff y Araya (2012).

Claramente, las APP de la modalidad DBFO son las opciones más ambiciosas en términos de involucramiento de los privados en el proceso, que de hecho es considerada la “APP por excelencia” (Broadbent y Laughlin, 2003 apud Robinson et al., 2010). De hecho, este es el formato que han adquirido la mayor cantidad de proyectos implementados en uno de los mayores impulsores de esta herramienta, Reino Unido, a partir de las denominadas *Private Finance Initiative* (PFI) ampliamente utilizados en ámbitos como el de la salud. Por otra parte, y como se verá a continuación, esta también es la configuración que adquieren los contratos de participación público-privada (PPP) en Uruguay a partir de la nueva normativa.

¹ Las siglas responden a la denominación original, en inglés.

2.4 ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS EN URUGUAY PREVIO AL 2011

La existencia de iniciativas de colaboración entre el sector público y el privado no es una novedad en el país. De hecho, desde finales del siglo XIX Uruguay contó con experiencias de participación privada en inversiones de carácter público como los trenes o la provisión de electricidad entre otros. Fundamentalmente, este mecanismo operó de forma previa a la consolidación del Estado y su aparato burocrático.

En líneas generales, el marco normativo en Uruguay ha evidenciado notorias carencias en cuanto a la coordinación de las políticas y normativas referentes a las inversiones en infraestructura con participación privada. En este marco, ante erogaciones del Estado que se plantean diferentes riesgos fiscales que trascienden el período presupuestal, el contrato debe ir al Parlamento. Así, las APP que se quisieran crear necesitarían la aprobación de una ley. Actualmente, el artículo 188 de la Constitución establece que se pueden admitir capitales privados en diversos ámbitos, siempre que los mismos sean aprobados con 3/5 de cada cámara, y el monto de la inversión privada nunca supere a la pública.

De acuerdo a Opertti (2010) la construcción de lo que podría denominarse como “Uruguay logístico”: “[...] se desarrolló en fases claramente diferenciadas en el tiempo, marcadas cada una de ellas por hitos de alto impacto, que contribuyeron al rol que hoy juega Uruguay como polo logístico regional” (Opertti, 2010:7). Así, entre 1985 y 1995 puede hablarse de una fase de modernización y desarrollo de los marcos legales; durante una segunda fase (1995-2005) se produjo el otorgamiento de concesiones de infraestructuras y desarrollo de centros de distribución regionales; mientras que durante la primera administración del Frente Amplio (2005-2010) podría hablarse de un proceso de “clusterización logístico”.

Luego de la restauración democrática, los primeros gobiernos liderados por el Partido Colorado (1985-89) y el Partido Nacional (1990-94) se propusieron como objetivo volver a posicionar al país en la escena del comercio internacional, fundamentalmente a partir de la atracción de Inversión Extranjera Directa (IED) y comenzar a desarrollar operaciones logísticas de mercaderías de tránsito internacional (Opertti, 2010). Para ello era necesario modernizar los marcos normativos, para lo cual se produjeron al menos dos grandes innovaciones: la ley de Zonas Francas en 1987 y la ley de Puerto Libre en 1992.

[...] bajo el paraguas de los marcos legales de Zonas Francas y Puerto Libre las empresas internacionales percibieron una forma ordenada, con pocas barreras a la entrada y salida, de ingresar a la región así como un escudo de protección a sus mercaderías, mediante la centralización de inventarios de mercaderías en el Uruguay. [Opertti, 2010:8]

Durante la segunda fase (1995-2005) la orientación desde el Estado estuvo concentrada en la construcción de infraestructura clave para el país en tanto centro de distribución regional de mercaderías, a partir de la utilización del instrumento de la concesión. En este caso, los principales puntos a destacar fueron la concesión para la construcción de una terminal especializada de contenedores en el Puerto de Montevideo (2001) y la concesión para la construcción de una nueva terminal aeroportuaria (2003) (Opertti, 2010). Dichas concesiones se realizaron bajo el paraguas normativo de la ley de Concesión de Obra Pública (Nº 15.637) del año 1984, último año formal de dictadura (Palma, s/f).

En este contexto normativo, las autoridades electas partían de la base de que los niveles de inversión que habilitaba la misma continuaba siendo insuficientes para mantener las tasas de crecimiento que estaba viviendo el país. A partir de dicho diagnóstico, se entendió que era necesario tornar al país más atractivo a la hora de atraer capitales extranjeros.

La nueva ley se presentó por parte de sus promotores como la oportunidad para consolidar al país como un polo logístico de la región por un lado, y resolver determinadas urgencias de carácter social por el otro. La ley viene a llenar un vacío regulatorio, contemplando de forma específica e integral la problemática de estos contratos de PPP. Sin embargo, este régimen se cataloga como opcional a los restantes regímenes de contratación.

3. LA LEY DE PARTICIPACIÓN PÚBLICO-PRIVADA (PPP)

3.1. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA LEY

La aprobación de la ley de Participación Público-Privada (PPP) fue un proceso relativamente rápido, teniendo en cuenta los tiempos promedio del Parlamento uruguayo: ingresó al Parlamento el día 9 de Noviembre de 2010, y se aprobó el 12 de julio de 2011. Este dato aporta en cierta forma un indicio de la relevancia política del tema para el partido de gobierno.

Por otra parte, la ley fue apoyada por todos los partidos con representación parlamentaria, hecho que también ilustra ciertos consensos en relación a la iniciativa en concreto, pero también, y de forma más general: a cómo debería estructurarse el vínculo entre Estado y mercado. Sin embargo, es preciso aclarar que esta posición mayoritaria no es la única. De hecho, sectores del FA como el Partido Comunista plantearon sus reparos y críticas, no sólo al proyecto, sino a la forma en que el mismo había sido presentado y negociado:

El proyecto fue impulsado por el gobierno, presentado públicamente por el presidente de la Corporación Nacional de Desarrollo ante empresarios privados en setiembre de 2010, nunca fue analizado en la fuerza política, nunca se procuró encontrar los acuerdos políticos o las decisiones orgánicas que lo respaldaran, por el contrario, se evitó esas instancias. [El Popular, 2011]

Concretamente, los objetivos de la iniciativa fueron:

- Establecer un marco regulatorio autocontenido y específico para el diseño, aprobación y gestión de las PPPs en el desarrollo de infraestructuras y servicios relacionados.
- Mejorar la posición competitiva del país en cuanto a la captación de inversiones en infraestructura.
- Aplicar a todas las instancias de PPPs el mismo marco normativo.
- Mejorar el proceso de tramitación de las iniciativas privadas.
- Establecer un régimen que brinde garantías y previsibilidad para el sector público y privado.
- Regular los diferentes procedimientos allí incluidos.

Por otra parte, bajo este marco serán posibles de desarrollarse algunas de las siguientes prestaciones: a) Construcción, instalación o transformación de obras, equipos, sistemas y productos o bienes

complejos, así como su mantenimiento, actualización o renovación, su explotación o su gestión. b) La gestión integral del mantenimiento de instalaciones complejas. c) La fabricación de bienes y la prestación de servicios que incorporen tecnología específicamente desarrollada con el propósito de aportar soluciones más avanzadas y económicamente más ventajosas que las existentes en el mercado. d) Otras prestaciones de servicios ligadas al desarrollo de servicios públicos o de interés general.

Entre las particularidades de esta iniciativa aparece el hecho de que la misma no elimina ni modifica sustantivamente ninguna normativa ya existente. La ley establece que para realizar cualquier proyecto a través del mecanismo de PPP, el mismo debe demostrar un mayor “valor por dinero”² que las otras opciones.

Este rasgo es un claro ejemplo de los “cambios por capas” en la medida que las nuevas reglas no modifican las existentes, pero al mismo tiempo su puesta en marcha puede impactar fuertemente sobre ellas. En este caso, en la medida que políticamente se encuentren los mecanismos adecuados para priorizar a las PPP, las restantes opciones podrían quedar virtualmente inutilizadas, aunque la propia normativa establece un límite (amplio pero límite al fin) a la utilización de la herramienta: el monto total que se puede destinar a estos contratos es el equivalente a un 7% del PBI del año anterior.

Debido a la importancia de estos proyectos, existe un reconocimiento del fuerte componente de profesionalización de las capacidades de la administración requeridas para realizar precisas evaluaciones previas. En este sentido, la experiencia internacional ha tendido, o bien a la creación de agencias especializadas en estos proyectos; o bien la existencia de unidades interministeriales que llegado el momento pueden actuar como contrapartes de la agencia y de los actores privados (Espelt, 2015).

En el caso uruguayo, la opción finalmente adoptada fue la de crear una nueva organización encargada de gestionar diversas etapas del proceso de contratación de tipo PPP. Dentro del Ministerio de Economía y Finanzas, se dispuso la creación de la Unidad de Proyectos de PPP, que tiene como cometidos: realizar el seguimiento económico-financiero de los proyectos; verificar el cumplimiento de los aspectos presupuestarios; evaluar los riesgos asociados; y realizar los análisis y registros que le competen al MEF.³ Actualmente, dicha unidad está integrada por cinco funcionarios, todos economistas. Además, se creó también el Registro de Proyectos de PPP, cuya organización quedó a cargo del MEF.

Sin embargo, la arquitectura de conducción de las PPP está integrado por tres actores: además del MEF a través de la Unidad de Proyectos de PPP, aparecen también la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), todas organizaciones dependientes de la Presidencia de la República.

Esta configuración no es casual, y en buena medida podría deberse a la distribución de poder entre los diferentes sectores del Frente Amplio y la lógica seguida por el Presidente Mujica a la hora de diseñar los equipos de gobierno. En este sentido, a lo largo de todo el período de gobierno se habló de la existencia de dos equipos económicos; uno encarnado en las autoridades del MEF y la figura del Vicepresidente Danilo Astori (perteneciente al Frente Líber Seregni), y otro ubicado en la

² Por valor por dinero se entiende: “la diferencia entre el valor presente del costo total neto de un Proyecto Público de Referencia (PPR) ajustado por riesgo y por ingresos de terceras fuentes y el costo total del proyecto PPP. El costo total del proyecto PPP viene determinado por el valor presente del flujo de pagos que recibe el Contratista de parte de la Administración Pública, los costos de administración del contrato PPP, el costo de los riesgos retenidos del proyecto y la ganancia en competitividad” (MEF-CND, 2012:7).

³ El decreto reglamentario también abre la posibilidad de que MEF y OPP crean un Comité Coordinador de Evaluación de Contratos de PPP.

OPP con el Movimiento de Participación Popular (MPP) como gran sector opositor. Esta situación de competencia y desconfianza mutua, claramente impactó en la forma en que la ley fue diseñada y posteriormente implementada, ya que dificultó notoriamente el diálogo y la coordinación entre los agentes encargados de la promoción y la gestión de los proyectos.

El traslado de este conflicto entre sectores del partido de gobierno hacia la conducción de organismos tan importantes en la política económica y productiva del país, se diluyó a partir de la asunción de la nueva administración, ya que los dirigentes elegidos por el Presidente para liderar a la OPP (Álvaro García, perteneciente al Partido Socialista) y el MEF (Danilo Astori, líder de Asamblea Uruguay y ministro de Economía durante la primera administración del Frente Amplio) presentan una clara sintonía.

Los otros actores fundamentales de este proceso son, lógicamente la o las empresas privadas interesadas en participar de este tipo de proyectos; pero también aparece lo que la ley denomina “Administración Pública contratante” (AP contratante). Esencialmente esta AP contratante podrá ser cualquier ministerio sectorial o algún gobierno departamental que promueva una asociación público-privada. En todos los casos, estos organismos serán los responsables del diseño, estructuración y celebración de contratos de PPP, así como el control de su correcta ejecución y del cumplimiento de las obligaciones asumidas por los contratados.

Este punto aparece como un aspecto fundamental a la hora de entender la escasa implementación que ha tenido la ley hasta el momento, pero además, también permite ilustrar algunos riesgos de la adopción de herramientas de este tipo sin enmarcarlas en procesos de reforma de corte sistémico. En primer lugar, para que haya proyectos de PPP, es necesario que la Administración Pública explícitamente demande dicha opción. Esto hasta el momento no ha ocurrido, y una hipótesis nada descabellada puede ser la existencia de resistencias políticas y administrativas producto de procedimientos fuertemente instaurados como lo son las licitaciones (Entrevista a alto funcionario, 2015).

La AP uruguaya está habituada y preparada para llevar adelante ciertas prácticas, y cualquier novedad implicará necesariamente un costo de aprendizaje que lleva a resistencias y/o bloqueos. Por lo tanto, si la apuesta del gobierno está en la implementación de esta herramienta, necesariamente se deberá trabajar en pos de algunas reformas en los ministerios sectoriales existentes; no alcanza con profesionalizar a las unidades encargadas de gestionar y regular las dimensiones financieras de los proyectos.

Por otra parte, como ya fue mencionado, a la AP contratante no le corresponde únicamente la solicitud de un proyecto de PPP, sino que además tiene la obligación de diseñar los contratos y efectuar el seguimiento y evaluación de la ejecución de los proyectos. Nuevamente surge la interrogante sobre las capacidades administrativas y políticas que tienen los ministerios actuales para poder llevar adelante estas tareas de forma tal que eviten ciertos riesgos de captura o ineficiencias por parte de las empresas privadas, preservando así la naturaleza pública de estos bienes y servicios.

En relación a los sectores de actividad que pueden ser objeto de la firma de un proyecto de PPP, la ley es taxativa, y establece que se podrán celebrar contratos en los siguientes sectores de actividad: obras viales, ferroviarias, portuarias y aeroportuarias (incluyendo la caminería rural); obras de infraestructura energética; disposición y tratamiento de residuos; y obras de infraestructura social. Pero como contrapartida, y esta es una clara diferencia entre el caso uruguayo y otras leyes similares, en ningún caso podrán incluir los servicios específicos de estos centros: educativos en escuelas, servi-

cios sanitarios en centros de atención, y servicios de seguridad, salud y reeducación de reclusos en cárceles. Este punto será retomado en el repaso del proceso parlamentario.

Finalmente, como último punto a destacar, una novedad en este caso es la posibilidad explícita de que las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (afap) sean financiadoras de este tipo de proyectos. Este punto no es menor, dadas las discusiones en torno al sistema mixto de seguridad social instaurado en el país a partir de la reforma del año 1996, por lo que inevitablemente era una cuestión que iba a aparecer en el debate parlamentario que se presenta a continuación.

3.2 PROCESO PARLAMENTARIO

A continuación se destacan las declaraciones efectuadas por diferentes actores políticos en la sesión del día 11 de Mayo del 2011 de la Cámara de Representantes, en el entendido que allí es posible identificar algunos debates interesantes para los objetivos de este trabajo.

A pesar del ya mencionado acuerdo inter partidario con el que se aprobó la ley, el proyecto originalmente presentado al Parlamento por el Poder Ejecutivo era bastante más parecido a las modalidades clásicas de APP existentes en países como Reino Unido o España, similares a las lógicas de las PFI mencionadas anteriormente. En estos casos, la gestión de los servicios también puede ser traspasada a los actores privados, como ocurre en los hospitales públicos en la Comunidad de Madrid (Alonso et al, 2015).

Este aspecto fue sin lugar a dudas el punto de mayor oposición y resistencias a la interna del propio Frente Amplio. De hecho, en el proceso parlamentario, el proyecto terminó excluyendo explícitamente la gestión de estos servicios. La preservación de la gestión de los servicios en manos exclusivas del Estado, fue el punto que acalló las principales resistencias de algunos actores clave como el PIT-CNT (central única de trabajadores), el MPP y el PCU.

Estos cambios fueron retomados a lo largo del trámite parlamentario por parte de la oposición: “El proyecto de ley que presentó el Gobierno era, sin duda, mucho más liberal que el que hoy traemos. Por decirlo en términos vulgares o conocidos: la bancada del Frente Amplio le puso agua al vino” (diputado José Carlos Cardoso en Sesión de la Cámara de Representantes del 11 de Mayo de 2011).

El repaso del debate que se dio en la Cámara de Representantes es una buena forma de aproximarse a las señales y significados que tuvo para el gobierno del FA la aprobación de una herramienta de estas características. Mientras que por un lado la misma fue leída como un abandono de algunos de los principios fundacionales de la izquierda, al adoptar medidas similares a las rechazadas en etapas anteriores:

Nos enfrentamos a un primer dilema que históricamente fue de carácter ideológico y que por suerte parecería que termina. Sin ninguna duda estaría por confirmarse un proceso de desideologización que nosotros queremos celebrar y es que aquello que el Estado no puede hacer por sí solo [...] sea hecho por privados, quienes se asocian a él y se complementan en el esfuerzo. [...] el proyecto inicial del Presidente Mujica era más privatizador que la Ley de Empresas Públicas de 1992. [diputado Pablo Abdala en Sesión de la Cámara de Representantes del 11 de Mayo de 2011]

Antes era el neoliberalismo y ahora no lo es, pero con todas las disquisiciones que se quieran hacer hoy el Frente Amplio aprueba lo que antes rechazó. Esa es la verdad.

[...] No obstante, ¡Bienvenido sea! [...] Chile, España y otros se pusieron como ejemplo. Dijimos al Señor Subsecretario de Economía y Finanzas: “¡Bienvenidos al capitalismo!”. Demoraron pero llegaron.” [diputado Jorge Gandini en Sesión de la Cámara de Representantes del 11 de Mayo de 2011]

Otros en cambio, entendieron a esta ley como un símbolo de pragmatismo y modernización en las concepciones de la izquierda en Uruguay, pero que al mismo tiempo logró alcanzar un diseño que establece diversas garantías para el sector público. Como muestra, a continuación se presentan algunas intervenciones que ilustran este punto:

En intervenciones anteriores se trajo el debate ideológico sobre el carácter de lo público y lo privado y la posibilidad de que esto tenga algún parecido con otros intentos de privatizaciones que se dieron en el pasado. [...] Acá lo que hay es construcción de nueva infraestructura pública, incremento del patrimonio público para posibilitar la continuidad del crecimiento y el desarrollo. No hay ninguna pérdida de soberanía por parte de los uruguayos ni de la importancia que tiene el papel público del Estado en el crecimiento y en el desarrollo. [...] Se habla de aceptar la participación privada. ¡Sí, por supuesto que sí! [...] Lo que sucede es que este proyecto, por ser autocontenido, tiene mayor control y asegura mayor eficiencia que los mecanismos de que hoy se disponen, que muchos dolores de cabeza nos han dado en el pasado en virtud de su aplicación. [diputado Alfredo Asti en Sesión de la Cámara de Representantes del 11 de Mayo de 2011]

[...] a pesar de los avances, a nosotros, los comunistas, no nos conforma este proyecto de ley presentado... [...] Desde que el Frente Amplio asumió el Gobierno hemos resalado hechos importantes, entendiendo el rol que debe tener el Estado en lo que atañe al país productivo. [...] pensamos que lo privado no es sinónimo de eficiencia. [...] Ante el acompañamiento de los partidos tradicionales a esta votación, me vino a la memoria una anécdota que me contaron cuando era muy chico, cuando empecé en la política: un legislador estaba hablando, realizando una encendida exposición, y de repente, dejó de hablar y se retiró de Sala; cuando le preguntaron por qué se había ido dijo: “Porque los que son mis rivales hoy me están aplaudiendo.” Quería mencionar esto porque aquellos con quienes muchas veces hemos estado enfrentados, hoy están junto a nosotros. Quizás podamos estar equivocándonos. [diputado Hugo Dávila en Sesión de la Cámara de Representantes del 11 de Mayo de 2011]

Estas expresiones permiten ilustrar claramente, por un lado, las diferentes concepciones que existen entre los diferentes partidos políticos en torno al rol que deben jugar el Estado y el mercado para el desarrollo económico y social del país. Pero más importante aún, estas citas permiten advertir ciertos cambios en el posicionamiento del Frente Amplio, o al menos algunas posiciones divergentes, independientemente de la intencionalidad política de algunas declaraciones.

Por último, otra dimensión importante a la hora de advertir las diferencias entre los diferentes partidos políticos fue la del alcance de la nueva norma. A grandes rasgos, mientras que los representantes de la oposición criticaban que la ley se había quedado corta al no incluir la gestión de los

servicios como salud o educación, los legisladores del gobierno defendían justamente esta opción, al considerarla una importante garantía de la naturaleza pública de dichos servicios.

[...] en el mismo artículo 3° ahora dice que no se podrá prestar servicios conexos de salud en los centros de salud. ¡Y si están privatizados los servicios de salud en los centros de salud! Si esta nueva categoría de médicos empresarios tiene colocado allí desde tomógrafos hasta servicios de placas [...] ¿Por qué no podemos hacer un contrato de PPP, que venga un particular, construya un hospital, lo mantenga en su infraestructura edilicia [...] pero además brinde salud y sea el Estado el que lo pague? [diputado Jorge Gandini Sesión de la Cámara de Representantes del 11 de Mayo de 2011]

Se ha dicho que al ser restrictivos en la propuesta, limitamos el potencial que tiene esta herramienta. Y sí, porque no queremos esta herramienta para cualquier cosa. [...] El hecho de aceptar la realidad que hoy tiene el mundo en cuanto a la fuente de financiamiento, ¿implica aceptar el statu quo? No, estamos para cambiar varias situaciones y tenemos el compromiso de seguir avanzando en encontrar cuáles son las herramientas de esa transformación. [diputado Yerú Pardiñas Sesión de la Cámara de Representantes del 11 de Mayo de 2011]

3.3 LA IMPLEMENTACIÓN DE PPP EN URUGUAY

Al momento de escribir este trabajo, y de acuerdo a la página web de la Unidad de PPP del MEF, están en proceso —con avances diferenciados— trece proyectos vinculados en su mayoría a cuestiones de caminería, pero también aparecen iniciativas de construcción de cárceles, infraestructura educativa y hospitalaria.

Si bien estos proyectos parecen ser escasos en función de la prioridad política que originalmente se le había asignado a la herramienta, dicho número se explica en parte a dos grandes factores: por un lado, a la forma en que las autoridades comunicaron y “vendieron” la herramienta. Una vez aprobada la norma, se planteó desde diferentes actores del gobierno que las PPP venían a resolver los déficits de infraestructura, por ejemplo en áreas como la situación edilicia de los centros educativos. Sin embargo, rápidamente se observó que la gestión de estos proyectos tiene plazos difíciles de reducir, y mucho menos en un contexto de múltiples aprendizajes.

Pero en segundo lugar, el instrumento fue subutilizado porque los diferentes sectores (las AP contratantes) no tuvieron mayores incentivos para optar por esta herramienta. Las capacidades instaladas y la cultura organizativa de los ministerios se encuentran orientadas a los procedimientos más clásicos como la licitación, por lo que la adopción de esta nueva lógica implica costos que asumir.

Sin embargo, el cambio de gobierno le abrió nuevas oportunidades a las PPP en Uruguay, debido a que explícitamente las autoridades del MEF y de la OPP, han venido haciendo especial hincapié en el rol que estas asociaciones tendrán para mantener los niveles de crecimiento e inversión que ha vivido el país en los últimos años. Para ello, se realizaron dos movimientos paralelos: por un lado, el gobierno de Tabaré Vázquez modificó en el 2015 algunos aspectos del decreto reglamentario de la ley, como forma de tornar el procedimiento más ágil. Pero además, la coyuntura macroeconómica parece orientar al gobierno a intentar contener el gasto público y el déficit fiscal, por lo que las PPP

son planteadas como la única forma de que los diferentes sectores logren llevar adelante sus objetivos en materia de infraestructura.

De hecho, ante la solicitud de recursos presupuestales de la Universidad de la República (principal institución de educación universitaria del país) para efectuar tareas de reacondicionamiento y mejora del Hospital de Clínicas —que es un hospital universitario pero con un rol importante en la atención sanitaria de usuarios del sector público— el gobierno respondió que la única alternativa para llevar adelante las obras era mediante PPP. Dicha declaración implicó un fuerte conflicto con los estudiantes, docentes y autoridades universitarias, que derivó en el reciente rechazo de la herramienta por parte del órgano de conducción de la Universidad. Este ejemplo ayuda a mostrar cómo, seis años después de aprobada la nueva norma, la misma no ha logrado legitimidad en buena parte de los actores sociales y políticos.

4. CONCLUSIONES

La ley resultante en el caso uruguayo es un claro ejemplo de cambio institucional por capas, en el entendido que no se derogan ni transforman otras reglas existentes, sino que por el contrario, la nueva regla se “anexa” al entramado institucional existente. Dicha innovación, que puede potencialmente transformar a la institución, es una opción que de forma deliberada o no, termina evitando o al menos posponiendo la realización de diversas reformas en el aparato tradicional del Estado uruguayo. En este caso, la ley de PPP instala dentro del sector público una lógica de contrato, característica del sector privado, que trae aparejadas diversas necesidades en términos de construcción de capacidades para la regulación, seguimiento y evaluación de estos proyectos.

Por otra parte, el proceso de implementación parece dar cuenta de una importante inversión de capacidades administrativas por parte de estas unidades, pero los actores que deben promover y sostener la utilización de la herramienta (los ministerios sectoriales) no parece haber seguido un proceso similar, sobre todo en relación a las capacidades para realizar el monitoreo y posterior evaluación de los proyectos. De continuar en esta línea, el abandono de la sectorialidad puede terminar justificando un proceso de centralización en los actores centrales ubicados en la órbita de Presidencia, donde sí existen capacidades instaladas, pero un tipo de capacidades muy específicas: aquellas orientadas a la lógica de mercado.

Como ejemplo de esta afirmación, aparece el hecho de que el instrumento PPP sólo puede ser utilizado una vez que se establezca que es el procedimiento que garantiza mayor “valor por dinero” en comparación con las otras opciones. Sin embargo, esta condicionalidad no es una cuestión meramente técnica, sino que por el contrario, está representando un asunto eminentemente político, ya que se instala por la vía de los hechos el predominio de una lógica eficientista que no necesariamente debe ser la que guíe el accionar del sector público.

Este proceso presenta algunos problemas, además de ciertas preguntas vinculadas a la orientación de los cambios. Por un lado, el diseño organizativo que se dio la norma presenta múltiples actores que controlan y se controlan (MEF, OPP y CND) expresando entre otras cosas una situación contextual de desconfianza mutua, ligada a los perfiles de quienes dirigían estas organizaciones. ¿Siguió esta configuración una lógica de múltiples frenos con la intención de garantizar ciertos controles y evitar así situaciones de captura, o por el contrario al primar la desconfianza entre sectores del gobierno se terminó con una estructura que enlentece más de lo que garantiza? Seguramente la respuesta sea una combinación de ambas opciones.

Pero más allá de estas cuestiones operativas, el discurso que parece advertirse desde algunos de los actores involucrados en el proceso y promotores de la herramienta es el del convencimiento de que la lógica privada (contratos) es mejor y más eficiente que la pública, ya que la misma contribuye a disciplinar mejor el comportamiento de las agencias involucradas, y en consecuencia, permiten construir mejores condiciones para alcanzar los objetivos públicos previamente definidos. Más aún, otro argumento a favor de optar por este camino son las dificultades existentes al interior de la Administración Pública. El problema es que este punto puede operar como una profecía autocumplida, en el sentido de que la gestión privada será mejor en la medida que la gestión pública no se intenta reformar. Por ende, desde dicha posición, el sector privado sería más eficiente, no sólo en términos económicos, sino también en términos de costos políticos: es más fácil buscar socios privados que intentar construir un Estado más eficiente. El problema es que no existe evidencia empírica que apoye este razonamiento.

Esta posición ya no se encuentra únicamente en la derecha del espectro político, sino que también representa la perspectiva de importantes sectores del Frente Amplio. Esta visión, contrasta claramente con posturas históricas de la izquierda, pero también con puntos de vista defendidos actualmente por otros sectores. Si bien las diferencias emergen cotidianamente, las mismas no parecen haber sido abordadas claramente en el debate interno, o al menos la incapacidad de arribar a ciertos consensos puede estar dejando abierta la posibilidad de que por indefinición programática se terminen adoptando medidas que eventualmente conspirarán con los objetivos esenciales de dicha fuerza política.

Por lo tanto, el estudio de este tipo de iniciativas adquiere relevancia en la medida que la adopción de una herramienta como las PPP pueden estar generando las condiciones para una transformación más importante en materia de estructura y funcionamiento del Estado, que puede estar respondiendo a dos lógicas diferentes.

Por un lado, si explícitamente se trata de una estrategia para “by passear” a las estructuras existentes, se podría hablar de una “reforma silenciosa del Estado”, donde ante la inexistencia de una visión general acerca de cuál debería ser el rol del Estado y el vínculo de este con los privados, los cambios sectoriales pueden estar introduciendo lógicas de mercado que no han sido debidamente evaluadas. Esto puede generar una inconsistencia entre un relato de fortalecimiento del rol del Estado en la promoción del desarrollo, con instrumentos concretos que empoderan al mercado.

Otra opción podría ser que esta orientación no haya sido explícitamente promovida ni defendida por ningún actor, sino que más bien respondió a una lógica estrictamente pragmática, con la intención de acelerar procesos, evitar grandes costos políticos, y al mismo tiempo resolver el déficit de infraestructura del país. En este caso, se podría tratar de una “reforma inconsciente”, donde la adopción acrítica de instrumentos de gestión también puede derivar en efectos no deseados.

Cualquiera haya sido la motivación real, parece necesario comenzar a producir mayores y mejores debates públicos vinculados a las estrategias de desarrollo en general, y a las reformas del aparato estatal en particular. En contextos altamente institucionalizados como el caso uruguayo, donde existen garantías legales y contrapesos institucionales que funcionan relativamente bien, la falta de acuerdo en torno a la formulación de políticas públicas puede constituir un freno importante para algunas iniciativas gubernamentales. La noción de “reforma silenciosa” presentada en este trabajo, si bien necesita ser objeto de un estudio más profundo y con más casos, puede ser una idea interesante para analizar procesos de cambio institucional gradual en asuntos políticamente complejos.

REFERENCIAS

- ALONSO, José M.; CLIFTON, Judith; DÍAZ-FUENTES, Daniel. The impact of new public management on efficiency: an analysis of Madrid's hospitals. *Health Policy*, v. 119, n. 3, p. 333-340, 2015.
- BIANCHI, Carlos; PITTALUGA, Lucía; FUENTES, Guillermo. Uruguay: ¿qué capacidades para nuevas políticas de innovación y cambio estructural? En informe final del proyecto *Building Institutional Capabilities for Productive Development Policies*. Washington, DC: BID, 2014.
- BOSCHI, Renato; GAITÁN, Flavio. Legados, política y consenso desarrollista. *Revista Nueva Sociedad*, n. 224, p. 33-46, 2009.
- EL POPULAR: Semanario del Partido Comunista, n. 146, Jul. 2011.
- ESPELT, Ramón. *Lecciones aprendidas y mejores prácticas en proyectos de Asociación Público-Privada*. BID-Fomin. 2015. Disponible en: <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/FOMIN_Lecciones_aprendidas-PPP-2015.pdf>. Acceso el: 25 Mayo 2015.
- FLEURY, Sonia. Reforma del Estado en América Latina. ¿Hacia dónde? *Nueva Sociedad*, p. 58-80, marzo/abr. 1999.
- GRUGEL, Jean; RIGGIROZZI, Pía. Post-neoliberalism in Latin America: Rebuilding and reclaiming the State after crisis. *Development and Change*, v. 1, n. 43, p. 1-21, 2012.
- HODGE, Graeme A.; GREVE, Carsten. *The challenge of public-private partnerships*. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2005.
- LUCIONI, Luis. *La provisión de infraestructura en América Latina: tendencias, inversiones y financiamiento*. Santiago de Chile: Cepal. 2009 (Serie Macroeconomía del Desarrollo).
- MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. *Explaining institutional change. Ambiguity, agency and power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. Corporación Nacional para el Desarrollo. *Determinación del valor por dinero*. Guía metodológica del comparador público-privado para esquemas de Participación Público-Privada en Uruguay. 2012. Disponible en: <http://ppp.mef.gub.uy/innovaportal/file/10000/4/guia_valor_dinero.pdf>. Acceso el: 10 Abr. 2015.
- NARBONDO, Pedro; FUENTES, Guillermo; RUMEAU, Dominique. La reforma de la administración central: marchas, contramarchas y bloqueo. En MANCEBO, María Ester; NARBONDO, Pedro (Coord.). *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez*. Acumulaciones, conflictos y desafíos. Montevideo: Fin de Siglo, 2010. p. 27-53.
- OPERTTI, Juan. *Uruguay logístico: plataforma público-privada (PP) de innovación y competitividad*. Hoja de ruta público privada (1985-2015). Santiago de Chile: Cepal, 2010. (Documento de Proyecto).
- PALMA, Laura. *Financiamiento de la inversión en infraestructura con participación público-privada en Uruguay: impacto del nuevo marco legal*. Mimeografiado. Disponible en: <www.ccea.org.uy/ccea_nws04/docs/ctecnlpalma.mba.11.pdf>. Acceso el: 2 Jun. 2015.
- PERROTTI, Daniel; SÁNCHEZ, Ricardo. *La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Cepal, 2011. (Serie Recursos Naturales e Infraestructura).
- PIERSON, Paul. Sobrellevando la austeridad permanente. Reestructuración del Estado de Bienestar en las democracias desarrolladas. *Zona Abierta*, n. 114/115 p. 43-119, 2006.
- PLISCOFF, Cristian; ARAYA, Juan Pablo. Las alianzas público-privadas como gatilladoras de innovación en las organizaciones públicas: reflexiones a partir de la situación chilena. *Estado, Gobierno, Gestión Pública*, n. 19, p. 173-198, 2012.
- POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. *Public management reform. A comparative analysis: new public management, governance, and the neo-weberian State*. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- ROBINSON, Herbert et al. *Governance & knowledge management for public-private partnerships*. Oxford: Blackwell Publishing. 2010.
- SANTOS, Carlos et al. Seis tesis sobre el neodesarrollismo en Uruguay. *Contrapunto*, n. 2, p. 13-32, 2013.

Guillermo Fuentes

Doctor in gobierno y administración pública; profesor asistente del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República. E-mail: guifuen@gmail.com.