

**Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez:  
acumulaciones, conflictos y desafíos**

**MARÍA ESTER MANCEBO Y PEDRO NARBONDO (COORDINADORES)**

Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Editorial Fin de Siglo, CLACSO, Montevideo, 2010, 425 páginas.

Por Germán Bidegain Ponte\*

El libro que tenemos a consideración es un aporte para todos aquellos que estén interesados en el estudio de la implementación y resultados de las políticas públicas del primer gobierno frenteamplista de la historia uruguaya (2005-2010). La pregunta central que lo estructura es la siguiente: ¿cuánto hubo de cambio y de continuidad en el gobierno de Vázquez respecto de los gobiernos anteriores? Tratándose del primer gobierno de izquierda en la historia uruguaya, y teniendo en cuenta que desde sus inicios el Frente Amplio manifestó su voluntad de cambiar el rumbo del país, no caben dudas de que es una pregunta relevante.

---

\* Estudiante del programa de doctorado en Ciencia Política del ICP de la Pontificia Universidad Católica (Chile). Es Magíster en Ciencia Política por esta misma institución, Magíster en Historia y Teoría Política por Sciences Po París (Francia), ha realizado un posgrado en Ciencias Políticas y Sociales en la Universidad Robert Schuman ("Maîtrise", Estrasburgo, Francia), y es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de la República (Uruguay). E-mail: [germanbidegain@gmail.com](mailto:germanbidegain@gmail.com)

Al tratarse de un libro colectivo, con un gran número de capítulos y una multiplicidad de autores, es imposible realizar un análisis crítico de cada uno de los trabajos que lo componen. Por lo tanto, estructuraremos esta reseña de la siguiente manera. En primer lugar, analizaremos la estructura general del libro. Acto seguido, presentaremos sintéticamente sus principales hallazgos. Finalmente, señalaremos algunas críticas y preguntas que a nuestro juicio se desprenden de su lectura, y cuya respuesta podría generar buenos aportes para el estudio de las políticas públicas en general. Aunque el afán del libro es más bien descriptivo y acotado a la experiencia del gobierno de Vázquez, consideramos que presenta valiosa información para avanzar líneas de investigación de mayor alcance.

*Reforma del Estado y políticas públicas* se compone de cuatro partes, dentro de las cuales se busca cubrir transversalmente las distintas “arenas” de las políticas públicas. En la primera de ellas, se trata al Estado y su organización, haciéndose patente un tema que está presente desde hace décadas en las agendas políticas de los países del continente: la reforma del Estado. Uruguay no ha sido ajeno a este fenómeno, y desde el primer gobierno de Sanguinetti, en la transición democrática en adelante, se ha buscado avanzar en tal sentido. Evidentemente, derecha e izquierda no entienden la reforma del Estado de la misma manera, por lo que analizar las reformas impulsadas por Vázquez reviste un gran interés. Los tres capítulos que componen esta primera parte analizan cómo se buscó (y cuánto se logró) avanzar en la reforma de la administración central, en la instauración de nuevos formatos de gestión pública y en las políticas de descentralización (en este caso se analiza principalmente el escenario que la ley aprobada a fines del mandato de Vázquez generó hacia el futuro).

La segunda parte del libro, orientada al estudio de las arenas social y económica y su impacto sobre el bienestar social, compone el grueso del mismo. De los diecinueve capítulos, once se encuentran en esta sección. Uno de los puntos de disenso más importante entre derecha e izquierda suele ser el rol del Estado en la actividad económica y en las políticas de bienestar. Por lo tanto, no es de extrañar que muchos de los esfuerzos del gobierno de Vázquez, y de las expectativas de su electorado, se concentraran en estos temas. La relevancia que esta parte tiene en el libro traduce esta realidad. Allí se analizan temas tan variados como la estructura general del Estado Social uruguayo, la reforma tributaria, la política laboral, la creación del Ministerio de Desarrollo Social, la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud, las políticas de infancia, las políticas educativas y las de vivienda.

La tercera parte del libro se interesa por las funciones clásicas del Estado moderno: seguridad, defensa e inserción internacional. A diferencia de las políticas de bienestar, seguramente las expectativas de la población en general respecto de estas áreas eran un tanto menores. No obstante, este tipo de temas suele revestir gran complejidad para los gobiernos de izquierda y el gobierno de Vázquez no fue la excepción. El relacionamiento con los militares y el uso de la represión en el combate de la delincuencia fueron áreas donde el Frente Amplio debió realizar importantes esfuerzos y aprendizajes. Tres capítulos analizan estos temas. Finalmente, la cuarta parte del libro es la más corta. Compuesta de dos capítulos, analiza la importancia del uso de la investigación social en el diseño de políticas públicas y la visión de la opinión pública sobre el rol del Estado.

Si pensamos en los principales hallazgos del libro, podemos comenzar por señalar que el gobierno contó con el alto nivel de gobernabilidad típica del Uruguay. Por ser la primera experiencia de izquierda en su historia, se suscitaron algunos puntos de interrogación al respecto antes de comenzar el gobierno. No obstante, no existieron

dificultades mayores en ninguna de las áreas analizadas, siendo el balance ampliamente favorable en este sentido.

Con respecto a la pregunta central del libro, en la conclusión se señalan tres grupos de áreas según el nivel de cambios logrados en las mismas. Un primer grupo, estaría compuesto por aquellas áreas que lograron niveles de transformación bajos, existiendo más continuidad que cambio respecto a la labor de gobiernos anteriores. La política exterior se presenta como el área que tuvo un nivel más bajo de cambio, con cierto giro hacia la política regional, pero de modo muy gradual. La segunda área que no logró grandes cambios fue la transformación del aparato estatal. Aunque sí existió una modificación en el enfoque de lo que se entendía como reforma del Estado (conceptualmente se cambió la idea de reducción del Estado por la de su fortalecimiento), y algunos impulsos en este sentido, los cambios no fueron sustantivos.

El segundo grupo de áreas de políticas presentó un nivel intermedio de cambios. Los autores ubican en este grupo a las políticas sociales asistenciales, de educación, de infancia, de vivienda y económica. Sin existir un viraje en el modelo, en varios sectores se asignó un presupuesto mayor (educación, por ejemplo) o se realizó una gestión que produjo cambios por la vía del éxito de las opciones tomadas (economía, por ejemplo). En algunos casos, como el de la política de vivienda, los autores señalan que existieron importantes reformas institucionales, pero que éstas están en sintonía con el “modelo neoliberal preexistente”.

Finalmente, podemos destacar las áreas donde sí existieron reformas de gran calado. Las reformas que más se alejaron de los lineamientos previos fueron la tributaria, la laboral y la del sistema de salud. En la primera de ellas, varios capítulos destacan que se logró un sistema impositivo más eficiente y progresivo, pero atacando más que nada las rentas personales altas, aunque no en la misma medida al capital. Una de las conclusiones del libro, es que sería necesario aumentar los impuestos al capital para lograr una mayor redistribución, volviendo así la realidad más acorde a los lineamientos programáticos frenteamplistas. Con respecto a la reforma laboral, se cortó en cierta medida con el proceso de flexibilización que se venía desarrollando desde los noventa y se empoderó a los sindicatos mediante la reinstauración de la negociación colectiva. En tercer lugar, la creación del Sistema Integrado de Salud igualó considerablemente las condiciones de acceso a la salud para quienes se encuentran integrados al mercado de trabajo formal. Los autores consideran a esta reforma como profunda y exitosa.

Culminemos esta reseña con algunos comentarios críticos y algunas preguntas que se desprenden de la lectura del libro, cuyas respuestas podrían generar insumos más generales para el estudio de las políticas públicas. En el libro se tomó la opción de que cada capítulo se concentre en una “arena” de política pública, estructurándose todos de forma similar para ordenar las distintas reflexiones. Cada capítulo plantea cuatro ejes: a) la situación de la “arena” hacia 2004 y en los años previos, b) la propuesta programática del Frente Amplio, c) el proceso de generación e implementación de las políticas públicas y d) los resultados alcanzados. Esta estructuración funciona bien para lograr un buen “pantallazo” de cada área de política pública al leer cada capítulo en particular. Sin embargo, lo que se extraña al leer el libro en su totalidad, es alguna reflexión de corte general, que integre los distintos hallazgos en una perspectiva analítica más unitaria sobre el gobierno. Por ejemplo, de la lectura de varios capítulos se desprende que en algunos temas existieron pugnas entre distintos ministerios. Un caso es el referido al debate sobre el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. Ante este tema polémico, se enfrentaron el Ministerio de Relaciones Exteriores con el de Economía y Finanzas. En otro capítulo, se señala que el Ministerio de Economía y Finanzas se

enfrentó a sectores ambientalistas que contaban con fuerte peso en el Frente Amplio. Este tipo de situaciones, que se hacen patente en las distintas colaboraciones, nos ilumina sobre la importancia de tener una mirada más general sobre el gobierno, ya que rara vez las “arenas” se encuentran completamente separadas. Un enfoque más global sería importante para terminar de armar el puzzle respecto de las distintas “arenas”, y para diagnosticar el peso relativo de los decisores políticos y sectores del Frente Amplio al interior del gobierno. Por otra parte, el libro realiza un buen trabajo mostrando en qué ámbitos se avanzó más y en cuáles primó la continuidad. Nuevamente, aunque cada una de las colaboraciones da pistas respecto de cada caso concreto, también sería importante presentar una mirada integral. ¿Por qué algunas arenas generaron más cambios que otras? Analizar comparativamente las distintas áreas, sus desafíos y respuestas podría ser útil para profundizar el conocimiento sobre el caso uruguayo, pero también para dialogar con la teoría sobre políticas públicas y el *policy process*.

En definitiva, el objetivo trazado por el libro -contestar cuánto hay de cambio y continuidad en el gobierno- es logrado con éxito. Pero teniendo en cuenta la cantidad de trabajo e información generada, habría sido interesante integrar las distintas contribuciones para avanzar más en el “por qué” de los diferentes desempeños de las “arenas” y de las resistencias al cambio experimentadas por el gobierno en general. La literatura ofrece un buen número de variables a tener en cuenta en este sentido. La relación de fuerzas y los equilibrios internos del partido de gobierno (O’Connor y Olsen 1998; Kingdon 2003), el marco institucional y las características de la burocracia estatal en general o en cada uno de los ámbitos de las políticas públicas (Tsebelis 1995; Moe 1997; Haggard y Mc Cubbins 2001), y la importancia de las ideas (Majone 1989; Stone 2002), son solo algunas de ellas, y podrían ser integradas en un enfoque de corte más teórico. Sin lugar a dudas, estas variables aparecen en mayor o menor medida en los distintos capítulos, pero consideramos que sería relevante integrarlas en una mirada global del desempeño del gobierno.

A modo de conclusión, *Reforma del Estado y políticas públicas* es un libro útil y necesario para la comprensión del primer gobierno frenteamplista de la historia del país. Allí encontramos colaboraciones de calidad que dan cuenta de los procesos de realización de políticas públicas y sus resultados durante este mandato de gobierno. A su vez, ofrece importante evidencia empírica que abre implícitamente varias líneas de investigación para quienes procuren profundizar en el estudio de las políticas públicas y sus procesos de reforma.

## **Bibliografía**

- Haggard, Stephan and McCubbins, Mathew (eds.). (2001). *Presidents, Parliaments, and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kingdon, John W. (2002). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Longman Classics Editions.
- Majone, Giandomenico (1989). *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. Yale: Yale University Press.
- Moe, Terry M. (1996). “The Positive Theory of Public Bureaucracy”. En D.C Mueller, *Perspectives on Public Choice: A Handbook*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 455-480.
- O’Connor, Julia S. and Gregg Olsen (eds.) (1998). *Power Resource Theory and the Welfare State: A Critical Approach*. Toronto: University of Toronto Press.
- Stone, Deborah (2002). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: W. W. Norton & Company.
- Tsebelis, George (1995). "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism." *British Journal of Political Science* 25(3): 289-325.