

El decenio progresista. Las políticas públicas de Vázquez a Mujica

Nicolás Bentancur y José Miguel Busquets (coords.)

Fin de Siglo y Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo. 2016. 393 páginas.

ISBN 978-9974-49-822-8

Por *Pablo Bulcourf*

Esta obra colectiva se propone dar cuenta del abanico de políticas públicas desarrolladas durante las gestiones de los presidentes Vázquez y Mujica en la República Oriental del Uruguay. Ambos pertenecen al Frente Amplio, partido político de izquierda fundado en 1971 con la intención de orientar las políticas públicas en un sentido progresista para tratar de superar la crisis política que vivía por entonces el país. La primera gestión de Tabaré Vázquez, seguida por su correligionario José Mujica y la vuelta al gobierno del primero ofrecen en conjunto posibilidades de establecer similitudes, cambios, diferencias y matices tanto en la concepción del espacio público como en la toma de decisiones alrededor de este. Como bien señalan los coordinadores del libro:

Es así que, luego de diez años de gestión del Estado por parte del Frente Amplio, procuramos elucidar en qué medida las diferencias políticas implementadas a las desarrolladas por los partidos tradicionales en los años previos y si, en su conjunto, han contribuido a establecer los trazos principales de un modelo de Estado identificable y diferenciado en sus cometidos y orientaciones. Asimismo, compararemos las líneas principales de la gestión Vázquez con las de su sucesor José Mujica, a efectos de identificar continuidades, reorientaciones y rupturas entre ambos períodos (p. 7).

Desde el plano académico, la obra nos permite afirmar que tanto la educación superior como la investigación científica se han podido consolidar y ampliarse; la ciencia política es un ejemplo de esto. En este caso, asistimos a un trabajo colectivo en el que han intervenido veinticinco profesores e investigadores del Instituto de Ciencia Política, quienes fueron trazando el mapa de las diferentes políticas sectoriales que nos permiten un estudio en profundidad del período. Esto, por un lado, da muestras del grado de especialización que han ido construyendo los expertos del área, como así también del conocimiento sobre el propio estado del arte a nivel mundial, expresado en una detallada bibliografía citada en los diferentes trabajos. Por el otro, existe una enorme articulación entre los capítulos, que se expresa, claramente, en la introducción y en el capítulo de análisis y síntesis que presentan los coordinadores del libro. La continuidad con trabajo de 2010 *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*, que coordinaron María Ester Mancebo y Pedro Narbono, nos permite afirmar la existencia de una especie de amplio *programa de investigación* en términos de Irme Lakatos para lo que respecta al área de Estado, administración y políticas públicas. Posiblemente, este sea el principal indicador del desarrollo antes mencionado, que debe ser entendido en un marco más amplio de crecimiento de las ciencias sociales en el Uruguay con la aparición de nuevos posgrados, proyectos de investigación reconocidos y la consolidación de entidades científicas, como la Asociación Uruguaya de Ciencia Política (AUCiP). La creciente participación de los académicos uruguayos durante la última década en diferentes eventos internacionales está produciendo un interesante giro hacia la producción del conocimiento que se realiza en el país oriental; algo que muchas veces no logran apreciar sus propios actores, producto de cierta cautela y del exceso de humildad que caracteriza a esta comunidad científica.

Los datos y el análisis de las diferentes políticas sectoriales abordadas nos permiten trazar un proceso de políticas públicas que, históricamente, se ha caracterizado por desarrollar un modelo de *intermediación de intereses fundamentalmente pluralista*. Esto se puede entender en el

marco de un sistema político en donde predominan partidos políticos fuertes y consolidados en un contexto de régimen democrático. A pesar de ello, se produce una articulación con aspectos corporativos de cuño liberal o societal. La llegada y continuidad del Frente Amplio en el gobierno profundizó una intermediación neocorporativa que amplió la participación política sectorial sin perder la importancia del sistema de partidos. Así lo expresan los coordinadores de la obra en el estudio final:

A pesar de la referida dinámica neo-corporativa, los partidos políticos continuaron como protagonistas principales del proceso de elaboración de políticas públicas, si bien con matices entre las dos administraciones en estudio. Durante el período de Vázquez, los partidos de oposición no ocuparon cargos en el gobierno, mientras que, en el quinquenio de Mujica, se integraron a entes autónomos y servicios descentralizados. Asimismo, en paralelo a los diálogos sociales, en este último período, también se apostó a los acuerdos partidarios en cuatro áreas que se definieron como estratégicas: educación, medio ambiente, seguridad pública y energía (p. 377).

A pesar de esto, la temática energética no es tratada en el libro, y los autores resaltan que las diferencias en cuanto a educación y seguridad han sido profundas entre los partidos políticos uruguayos.

Esta trama de relaciones políticas y sociales nos permite afirmar que una dinámica más compleja se fue consolidando en el sistema político uruguayo en el proceso de políticas públicas. No se trata de la sustitución de un modelo por otro, sino de una articulada combinación de dinámicas que han dado espacio a la representación de intereses corporativos sin perder la importancia clásica de los partidos políticos en la combinación de intereses, la construcción del diálogo político y la participación. Como expresan Betancur y Busquets:

Algunas referencias a las políticas sectoriales ilustran esta dinámica. Por cierto, las reformas más importantes a la agenda pública tuvieron origen partidario y se hallaban enunciadas en los sucesivos programas de gobierno del Frente Amplio (en materia tributaria, de salud, laboral parcialmente en educación superior). Pero también los partidos de oposición contribuyeron en la hechura de las políticas. Así, participaron de manera sistemática en la definición de la agenda de la seguridad social a través del ya citado Diálogo (Busquets y Schenck). En política exterior, especialmente, el primer año del gobierno de Mujica se caracterizó por frecuentes consultas interpartidarias, las que contribuyeron a generar un buen clima de relacionamiento con la oposición (Caetano, López y Luján) (p. 377).

Esto concepto de complejidad al que hacemos alusión se expresa también en las formas de participación ciudadana, que tiende a focalizarse acorde a los intereses particulares y también al posicionamiento ideológico y a las expectativas personales y grupales, algo que el Frente Amplio pareció haber captado de la ciudadanía uruguaya. Al respecto, los coordinadores afirman lo siguiente:

La llegada del Frente Amplio al gobierno también trajo aparejadas la puesta en marcha de múltiples *espacios institucionalizados de participación, consulta y contralor social*, al punto que se ha estimado que la profundización de la participación ciudadana fue uno de los pilares centrales de su gestión. Esta tendencia aparece contrapuesta al declive del empleo de los mecanismos de democracia directa (plebiscitos, referéndums), de base ciudadana, que tuvieron notable incidencia en el proceso político nacional de los años noventa y principios del siglo XXI (p. 378).

Las características geográficas y demográficas del Uruguay, como su historia política y social, han permitido la existencia de una ciudadanía activa con un ágora ampliada comparativamente con otros países de la Región. Este libro expresa una mirada sobre este aspecto, focalizada en el proceso de políticas públicas.

La relación entre el conocimiento experto y sus aportes a la toma de decisiones es una temática que recorre todo el libro. Si bien podría afirmarse que el contexto de aplicación de los saberes especializados no ha tenido una injerencia directa y pronunciada, poco a poco, esta articulación ha experimentado un mayor flujo de intercambio. Al respecto, se señala:

La intensidad y las modalidades de *empleo del conocimiento especializado* es otra de las dimensiones a atender cuando se estudia el proceso de las políticas. Tradicionalmente, el caso uruguayo ha sido caracterizado como un sistema en el que la política es fuerte, y la incidencia de los expertos es débil. Garcé (2014) lo ha caracterizado como un “pluralismo plebeyo”, por la conjunción de un mercado de ideas abierto y competitivo con la nítida predominancia de la política sobre la racionalidad técnica (p. 379).

Pero debemos advertir que la llegada del Frente Amplio ha abierto una puerta interesante a la construcción de puentes. Los coordinadores también sostienen lo siguiente:

La mayoría de los estudios incluidos en esta obra parecen confirmar este aserto, si bien también arrojan una mayor predisposición a estos saberes en la administración Vázquez con relación a su heredera (en la seguridad social, en la educación superior, en las políticas de vivienda). No obstante, analizando el decenio progresista en su conjunto, también se identifican espacios de mayor

protagonismo de la *expertise*, sea esta proveniente de la alta burocracia estatal, de profesionales contratados o del asesoramiento institucional (p. 379).

El proceso de globalización es un elemento que está presente en algunos de los capítulos que integran el libro, principalmente, en la inserción internacional que tiene el Uruguay en algunos enclaves. Si bien se trata de un gobierno que se considera de izquierda, no ha desatendido algunas recomendaciones de los organismos internacionales, como bien expresan los coordinadores en su síntesis:

Es evidente que, en la última década, la *incidencia de los organismos internacionales* sobre las políticas públicas se ha redirigido desde las políticas macroeconómicas a otros reductos de la acción estatal, según queda reflejado en varios de los capítulos de esta obra. En el caso de la flexibilización del régimen de secreto bancario, originada por las presiones de la OCDE y del Grupo de los 20 (Antía). También aplica a la política exterior durante la Administración Mujica, en la cual el contexto regional influyó en mayor medida que el internacional en los primeros tres años, para luego invertirse la correlación (Caetano *et al.*). En material laboral, la producción de la Organización Internacional de Trabajo informó las reformas llevadas a cabo, al tiempo que el mismo organismo actuó como instancia jurisdiccional ante reclamos de actores locales contra decisiones del gobierno (Senatore y Carracedo). Finalmente, Magri anota que la Agencia Nacional de Vivienda, pieza clave de esta política sectorial durante la gestión de Vázquez, nace de un proyecto elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (p. 379).

Esto da cuenta de que el Frente Amplio ha tenido una postura de apertura al campo internacional que incorporó cierta flexibilidad en estas áreas y significó una ampliación de derechos y mejoras en las condiciones de vida de la ciudadanía.

Como ya hemos señalado, uno de los aportes centrales de este libro, que le otorga unidad y sentido, es el trabajo tanto de análisis, tipologías mediante, como de síntesis que realizan los coordinadores. De esta forma, podemos lograr integrar cada aspecto sectorial, con sus debidos matices, a una idea de conjunto del gobierno del Frente Amplio.

... el Frente Amplio ha desarrollado una estrategia de construcción de políticas claramente diferenciable de las promovidas por los partidos tradicionales. Su aspecto más ostensible es la frecuente apelación a esquemas neo-corporativos y de gobernanza sectorial de redes. Su traducción asumió distintos formatos, incluyendo instituciones permanentes, como juntas y consejos, o instancias *ad hoc*, como diálogos o debates, dotados de distintos tipos de competencias (decisorias, asesoras, consultivas). Pero estas tendencias societarias de intermediación de intereses no aparecieron como alternativas, sino como complementos —aunque en ocasiones conflictivos— de la tradicional pauta nacional de pluralismo liberal y protagonismo partidario, de base ciudadana (p. 388).

Esta afirmación nos permite realizar un vínculo diferente entre la ideología y la toma de decisiones, que se expresa en la forma constructiva del proceso político, el papel de los actores sociales y la función primordial pero renovada de los partidos políticos. Como sintetizan Busquets y Bentancur:

En suma: en Uruguay, la llegada al Poder Ejecutivo de un partido de izquierda ha supuesto transformaciones significativas en la forma y en el fondo de las políticas, aunque con desigual intensidad en distintos puntos del

tejido público y sin forzar rupturas con antecedentes procedimentales arraigados en el sistema político nacional. Sin perjuicio de las diferencias señaladas entre ellas, las dos gestiones del Frente Amplio constituyen un objeto identificable y coherente, sustentadas en las mayorías parlamentarias conquistadas en ambos períodos, que se deslinda en varias dimensiones de las administraciones previas a cargo de los partidos tradicionales (p. 389).

En la última década, el Uruguay ha generado un modelo de construcción política que conjuga el proceso de políticas de orientación *societalista*, engarzado en su tradicional sistema *partidocrático*. Esto ha permitido expandir el modelo de Estado de bienestar y ampliar derechos con una estrategia gradualista en la implementación de políticas redistributivas.

Invitando al diálogo entre diferentes comunidades académicas dentro y fuera del Uruguay, en toda la obra, subyace una orientación comparativa de políticas públicas. La utilización de marcos teóricos que pueden ser adaptados y replicados, el diálogo constante con la producción académica internacional y el enorme trabajo de síntesis de los coordinadores permiten que esta obra se transforme en un *faro* que promueva un diálogo que, poco a poco, se va construyendo en las ciencias sociales latinoamericanas. El desafío es muy grande; posiblemente, la principal fortaleza de este espacio de matices y contradicciones sea la cooperación entre universidades, centros de investigación y asociaciones. Como bien expresa el poeta: «Caminante no hay camino, se hace camino al andar».