

Las políticas públicas en el Decenio Progresista de Uruguay . Capacidades estatales, Gobernanza y tipo de cambio.

José Miguel Busquets
UDELAR

INCT-PPED and MINDS International Conference

National Perspectives in a Global Economy
Rethinking State Capacities, Public Policies and the
Brazilian Crisis

2016

¿ Por qué preguntarse sobre el cambio en las políticas públicas de los gobiernos de izquierda ?

- Preferencias e ideologías de los partidos impactan en las orientaciones de las políticas públicas, pero la correlación no es evidente. Boix (2002); Pribble (2013).
- También importan los perfiles de los gobernantes, que pueden prohijar políticas distintas. Hart (2014) y Grindle y Thomas, (2011)
- ¿Cómo cambió ? ¿En que medida cambio?¿Hacia donde cambió?

Unidades de análisis: 14 políticas

Descentralización (Municipalización)

Educación Superior

Género y Diversidad Sexual

Tributaria

Sanitaria

Laboral

Asistencia Social

Seguridad Pública

Agropecuaria

Política Exterior

Defensa

Seguridad Social

Vivienda

Educación

Metodología

- Estudios sectoriales contenidos en “El decenio progresista...”
- Casos: homogeneidad externa (pol-inst) y heterogeneidad interna (areas).
- Análisis transversal, del producto colectivo del ICP
- Otros estudios, de investigadores del ICP y externos
- Datos secundarios (estadísticos)
- Encuesta a expertos sobre capacidades. S/Gomide.
- QCA.

I. ¿Cómo cambió? Las estrategias de construcción de las políticas

1. Partidos. García Pelayo, (1986); Caetano,(1987)
2. Intermediación de intereses : pluralismo liberal o neocorporativismo. Schmitter, (1977); Diniz(1997).
3. Múltiples espacios institucionalizados de participación, consulta y contralor social (debates, diálogos, Consejos). Pereira.(2015)
4. Conocimiento social especializado (Campbell & Pedersen, (2011) y Régimen Político de Conocimiento. Garcé (2014)

Partidos

- Sistema de partidos políticos fuerte.
- FA, con mayoría parlamentaria en ambas cámaras.
- Gobierno de partido.
- Empresas públicas (No con Vázquez, Si con Mujica).
- Origen partidario de las reformas (tributaria, salud, laboral, género).
- Acuerdos partidarios: Educación, medio ambiente, seguridad pública y energía. Implementación total en materia energía.

Intermediación de intereses

- Política laboral. Consejo de salarios.
- Política de salud. Consejo Consultivo. JUNASA
- Política agropecuaria.
- Política de educación Superior.
- Política de educación obligatoria.
- En síntesis, el FA fortaleció la intermediación neo-corporativa.

Espacios de participación

- Declive de la democracia directa.(referéndum y plebiscitos).
- Debate de Defensa.
- Educación. Debate Educativo. Congreso Nacional de Educación.
- Diálogo Nacional sobre Seguridad Social.
- Diálogo Nacional por el Empleo. 2011
- ENIA.
- Diálogo sobre Gobierno Abierto. 2014
- En síntesis, aumento de las instancias de participación.

Capacidades Técnico-Administrativas.

	ORG	COOD	MON
Educación Superior	1	1	0
Género y Diversidad Sexual			
Tributaria	1	1	1
Sanitaria	1	1	1
Laboral	1	1	1
Agropecuaria	1	1	1
Asistencia Social	1	1	1
Seguridad Pública	1	1	?
Política exterior	0	1	0
Seguridad Social	1	1	1
Vivienda	1	+/-	1
Educación	0	1	0

Capacidades Político-Relacionales

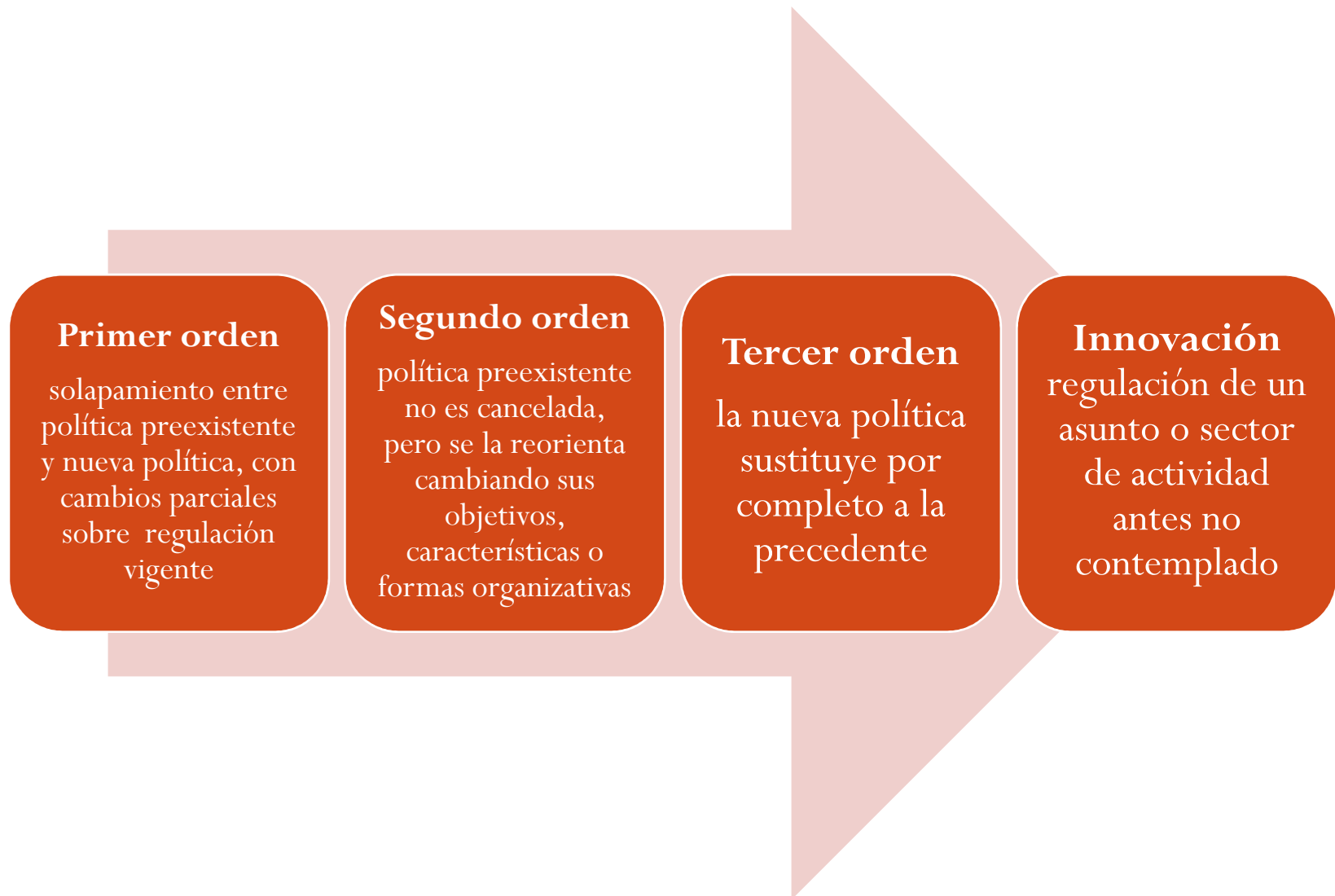
	APOL	PART	CONT
Educación Superior	0	1	0
Género y Diversidad Sexual			
Tributaria	0	1	1
Sanitaria	0	1	1
Lobral	1	1	?
Agropecuaria	1	1	1
Asistencia Social	0	1	1
Seguridad Pública	1	1	0
Exterior	1	1	0
Seguridad Social	1	1	1
Vivienda	0	0	1
Educación	0	1	0

Tipología de Regímenes Políticos de Conocimiento.

REGIMEN ELABORACIÓN DE POLÍTICAS	RACIONALISMO	PRAGMATISMO
CENTRALIZACIÓN	TECNOCRACIA	MAYORITARISMO PLEBEYO
DESCENTRALIZACIÓN	PLURALISMO TECNOCRÁTICO	PLURALISMO PLEBEYO

Fuente. Campbell & Pedersen (2011) y Garce (2014)

II. ¿Cuánto cambió? La medida del cambio de las políticas públicas (adaptación de Hall, 1989, 1993)



Dificultades para categorizar

- Inexistencia de indicadores taxativos del cambio (escala ordinal, no de intervalos)
- Cada sector encierra un conjunto de líneas de políticas, que pueden haberse transformado en distinta medida y con distintas estrategias
- Por ende, se plantea una categorización necesariamente tentativa

II. ¿Cuánto cambió? La medida del cambio de las políticas públicas

Arena de Política	Tipo de cambio
Descentralización (Municipalización)	Innovación
Educación Superior	Innovación / Tercer orden
Género y Diversidad Sexual	Tercer orden
Tributaria	Tercer orden
Sanitaria	Tercer orden
Laboral	Tercer orden
Asistencia Social	Segundo orden
Seguridad Pública	Segundo orden
Agropecuaria	Segundo orden
Política Exterior	Segundo orden
Seguridad Social	Segundo orden
Defensa	Primer orden
Vivienda	Primer orden
Educación	Primer orden

III. ¿Hacia dónde cambió? Descifrando la orientación de las transformaciones

- 1. El “alcance” del Estado. Evolución del gasto público en relación al PBI

Año	%
2005	22.5
2009	25.1
2014	26.4

1. El “alcance” del Estado. Evolución de la distribución del gasto público entre incisos del presupuesto nacional

Inciso	2005	2010	2014
<i>Presidencia</i>	<i>1.07</i>	<i>1.02</i>	<i>0.64</i>
<i>Defensa Nacional</i>	<i>5.99</i>	<i>5.51</i>	<i>4.48</i>
Interior	5.28	6.27	6.83
Economía y Finanzas	1.78	2.07	1.89
<i>Relaciones Exteriores</i>	<i>1.57</i>	<i>1.10</i>	<i>0.80</i>
<i>Ganadería, Agr. y Pesca</i>	<i>1.21</i>	<i>1.31</i>	<i>0.83</i>
Industria y Energía	0.20	0.27	0.32
Turismo	0.18	0.45	0.39
<i>Transporte y Obras Públicas</i>	<i>3.19</i>	<i>3.04</i>	<i>2.39</i>
EDUC. Y CULTURA + ANEP + UDELAR	14.90	20.04	20.46
SALUD PÚBLICA + ASSE	5.68	8.25	8.51
Trabajo y Seguridad Social	0.81	0.74	0.63
Vivienda, O.T. y Medio Ambiente	1.50	1.77	1.73
Deporte y Juventud	0.25	----	---
Inst. Nacional del Menor / INAU	1.66	2.32	2.87
Desarrollo Social	----	1.03	1.27

1. El “alcance” del Estado. Evolución de la carga tributaria y de categorías de impuestos (en % del PBI)

	2004	2009	2013	% incremento 2004-2013
Carga Tributaria	27	31.7	36.1	33
Impuestos al Consumo	8.7	9.1	10	15
Impuestos a rentas personales	1.3	2.7	3.2	150
Impuestos a rentas empresariales	2.5	2.9	3.0	20

2. La modalidad de gestión pública

- Afirmación de capacidades técnico administrativas (burocrático – weberiana), asimismo varias de las transformaciones incluyen desarrollo de capacidades políticas –relacionales, con rasgos neo – gerencialistas:
 - *cuasi-mercado y rectoría estatal en la salud*
 - *prestadores de la sociedad civil en políticas sociales y educativas*
 - *permanencia de estructura mixta público – privada en la seguridad social*
 - *protagonismo privado y rol promotor y facilitador del Estado en políticas de vivienda*

Configuraciones causales sobre Gobernanza y tipo de cambio

	APOL	PART	CONT	
Agropecuaria	1	1	1	1
Laboral	1	1	0	1
Salud	0	1	1	1
Tributaria	0	1	1	1
Género				1
Defensa	0	1	0	0
Vivienda	0	0	1	0

Minimizaciones booleanas.

- $A_{POL} * PART + a_{pol} * PART * CONT = 3 \text{ ORDEN}$
- $PART (A_{POL} + a_{pol} * CONT) = 3 \text{ ORDEN}$

3. Tipo de régimen de Estado de Bienestar

- Conviven políticas del modelo socialdemócrata, y corporativo, que amplían derechos con un formato universal:
 - *la expansión de la oferta educativa en el ciclo preescolar y en la educación superior*
 - *la reforma sanitaria con cobertura sanitaria generalizada y cambios en el financiamiento*
- ... con otras intervenciones de tipo liberal-residual:
 - *asistencia social*
 - *políticas educativas inclusivas*
 - *vivienda*

Conclusiones

- Estrategia de construcción de políticas claramente diferenciable, con apelación a esquemas neo-corporativos y de redes. Pero como complementos (no alternativas) al pluralismo liberal con protagonismo partidario.
- Afirmación del Pluralismo plebeyo, más en Mujica que en Vázquez.
- “Incrementalista”, pero por el “acuerdo partidario” más que por los cambios marginales (*potencial transformador de las estrategias gradualistas; Baumgartner et al, 2006; Pierson, 2004; Streek & Thelen, 2005*)
- Innovaciones convivieron con inercia o bloqueo de otras iniciativas (*incidencia de variables específicas sectoriales, Marsh & Rhodes, 1992*).
- Expansión direccionada de funciones y cometidos a cargo del Estado ...
- Fortalecimiento de capacidades técnico-administrativas y político- relacionales. Dentro de estas últimas, la participación social es condición necesaria pero no suficiente de las transformaciones estructurales.
- Régimen de bienestar ampliado, con rasgos universales, menor estratificación y mayor focalización.
- Los cambios en la política laboral evidencian el desplazamiento de una variedad de capitalismo liberal a uno coordinado.

Bibliografía

- Bentancur, N. y Busquets, J. M. El decenio progresista. Las políticas públicas de Vázquez a Mujica. 2016
- Diniz, Eli. Crise, Reforma do Estado e Governabilidade, FGV, 1997-
- Garcé, Adolfo. Regímenes Políticos de conocimiento: construyendo un nuevo concepto a partir de eventos de cambio seleccionados en políticas públicas del gobierno de Tabaré Vázquez. (Uruguay, 2005-2009) Revista de Ciencia Política. 2014
- Gomide, Alexandre & Roberto Rocha Coelho Pires. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. Revista de Sociologia e Política. 2015

Expertos consultados.

- Antía, Florencia (tributaria)
- Bentancur, Nicolás (educación superior)
- Carracedo, Fabian (laboral)
- Gonzalez, Julian (defensa)
- Lizbona, Alexandra (educación)
- Lopez, Camilo (exterior)
- Luján, Carlos (exterior)
- Magri, Altair (vivienda)
- Mancebo, Ester (educación).
- Schenck, Marcela (seguridad social)
- Setaro, Marcelo (salud)
- Tejera, Rafael (asistencia social)
- Vila, Alejandro (seguridad pública)
- Zurbriggen, Cristina (agropecuaria)

muito obrigado !!!

- busquets@chasque.net