

# **ESTADO y REFORMA del ESTADO**

**Profesor Jorge Lanzaro**

**URUGUAY:**

**Democracia de Partidos**

**Estado de Partidos**

# **Democracia de Partidos**

**La excepcionalidad uruguaya:  
un sistema de partidos competitivo  
temprano y duradero**

# **Matriz Histórica**

**Condiciones Estructurales**

**Modo de Producción**

**+ *más***

**Competencia Política**

**# contra Determinismos Sociológicos**

# Matriz Histórica (2)

- ❖ “Vacío” Originario > Centralidad del Estado
- ❖ Ausencia de civilización campesina y de enclaves mineros.
- ❖ Sin modo de producción agrícola o extractivo
- ❖ Sociedad «cazadora» = No sedentaria
- ❖ Sujetos móviles – Nómades - No Sedentarios
- ❖ Distinción Charrúas # Guaraníes

# Matriz Histórica (3)

- ❖ **Jerarquías descentralizadas:** sin poderes centralizados, ni autoridad social fuerte.
- ❖ **Debilidad o ausencia de caciques y sacerdotes.**
- ❖ Poderes específicamente políticos y formación de partidos.
- ❖ Pautas de jerarquía y cultura política igualitaria.

# Real de Azúa

“la carencia de manos sometibles a servidumbre como las que hicieron posible la extracción minera o la agricultura de plantación en otras zonas de América española”

**Carlos Real de Azúa, 1984**

***Uruguay ¿Una sociedad amortiguadora?***

# Renzo Pi

Tres circunstancias vinculadas entre sí hicieron que el Uruguay tuviera una configuración humana tan diferente de la de otros países americanos...: a) *el limitado número de la población autóctona [y] su temprana extinción*; b) *el hecho de que la asimilación cultural y las mezclas biológicas apenas tienen lugar cuando se trata de pueblos cazadores-recolectores, e incluso de agricultores inferiores*; c) el aluvión de inmigrantes europeos llegados sobre todo a partir de la mitad del Siglo XIX.

**Renzo Pi 2007, *Los indios de Uruguay***



# *Poliarquía*

## Sistema de Partidos

- ❖ Democracia y Sistemas de Partidos:  
Procesos Originarios y Coyunturas Críticas
- ❖ Ruta competitiva (Robert Dahl)
- ❖ Balance de Fuerzas (Barrington Moore)
- ❖ Matriz Pluralista Originaria
- ❖ Poliarquía versus Hegemonía – Comparación  
con casos de América Latina.

# Modelo de Competencia Oposición Efectiva

- 1) Participación en Conflictos Fundacionales
- 2) Democratización Temprana
- 3) De las armas a las urnas
- 4) Primera Incorporación Popular
  - ❖ Protagonismo de los Partidos
  - ❖ Identidades partidarias robustas
- 5) Institucionalización del sistema

# Clivaje Territorial = Centro # Periferia (Lipset & Rokkan)

- Clivaje Nacional Originario
- Conflictos entre Elites y Séquitos  
Pro y Contra Centralización >  
Formación Estado Nacional
- Conflictos entre Elites por Control del  
Poder Central
- Clivaje Funcional = Oposición Intereses ?
- ¿ Mix: cruce/suma de clivajes ?

# **Democracia “*consociational*”**

**(Arend Lijphart)**

## **Uruguay:**

- **Clivajes Partidarios**
- **Específicamente Políticos**
- **Partidos *Catch-all***
- **“patrias subjetivas” (Martínez Lamas)**
- **Centro # Periferia (Control del Centro)**
- **NO Clivajes Sociales**

# Estado y Sistema Político

- ❖ **Building del Estado**
- ❖ **“Democratización fundamental”:**  
**sufragio universal y “segunda ciudadanía”.**
- ❖ **Formato “*consociational*” en base a clivajes partidarios – políticos (“patrias subjetivas”).**
- ❖ **Partidos y burocracias: precedencia y subordinación.**

# Institucionalización del pluralismo desde fines siglo XIX

- ❖ Coparticipación
- ❖ Sistema Electoral (Pluralidad y DVS)
- ❖ Designaciones Estratégicas
- ❖ Mayorías Especiales
- ❖ Régimen de Gobierno
- ❖ Competencia Efectiva
- ❖ **¿ Presidencialismo Pluralista con Partido Predominante ?**

# SEGUNDA PARTE

## **ESTADO SOCIAL**

Estado “Ampliado”

# Estado Social

## Concepto de Estado Social (Estado “ampliado”)

### Estado de Bienestar (Welfare State)

- Rotación de Época: del Mercado al Estado
- Desarrollo Capitalista y Articulación de Modos de Producción
- Regulación Keynesiana e Integración Social
- Estado de Bienestar (Welfare State)
- Diversidad de Modelos (“rutas” y estructuras).  
(Shonfield, Esping-Andersen, Rimlinger, etc.)
- Estructura Política



# **Estructura Política del Estado Social**

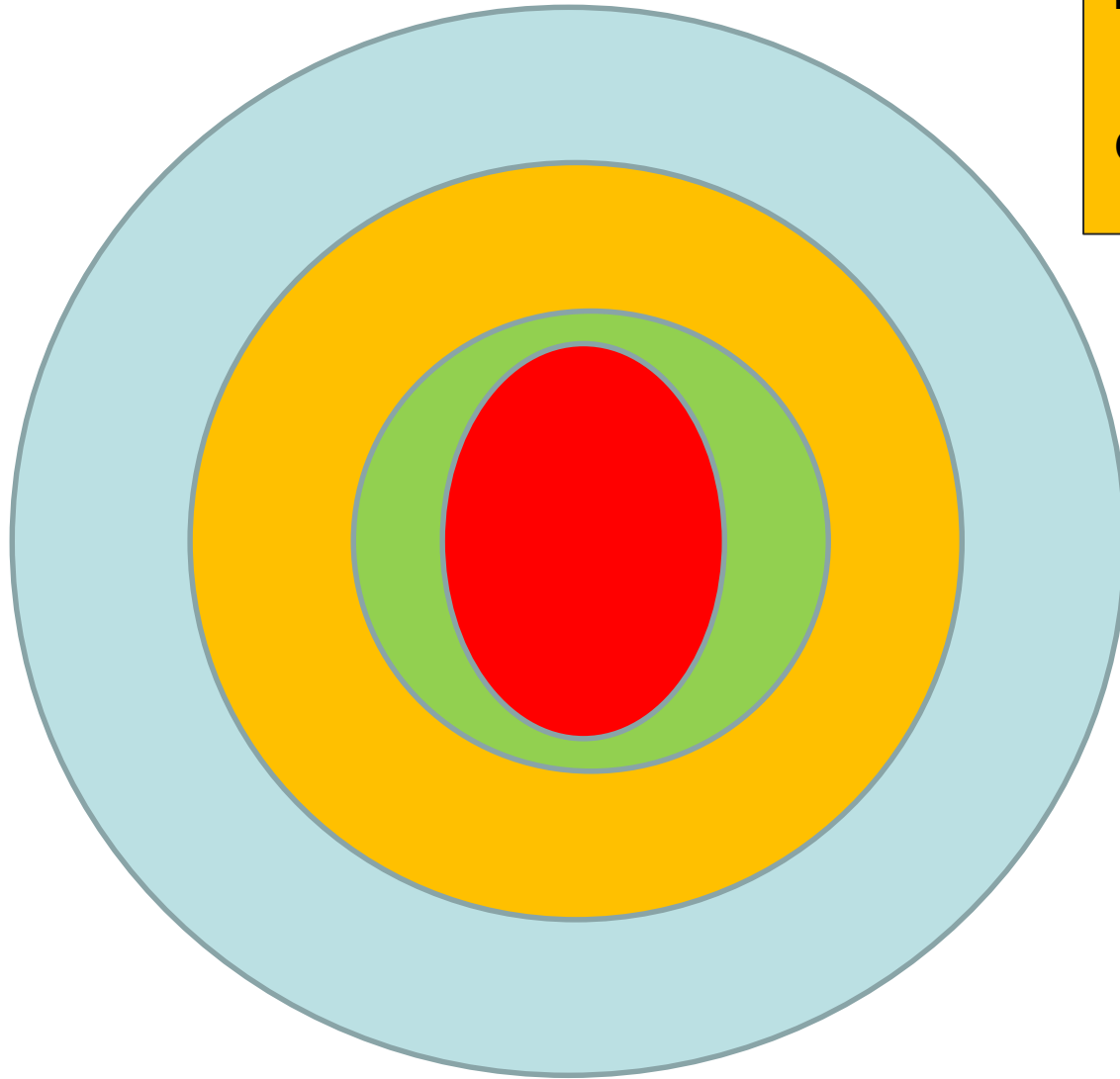
- **Democracia vs Autoritarismo**
- **Populismo vs Pluralismo**
- **Balance Público-Privado**
- **Estado de Partidos**
- **Estructura Burocrática**
- **Círculos del Espacio Público**

# Círculos del Espacio Público

- Gobierno Central.
- Organismos de Contralor.
- Descentralización Funcional y Coparticipación Partidaria.
- Personas Públicas No Estatales Segmento Corporativo.

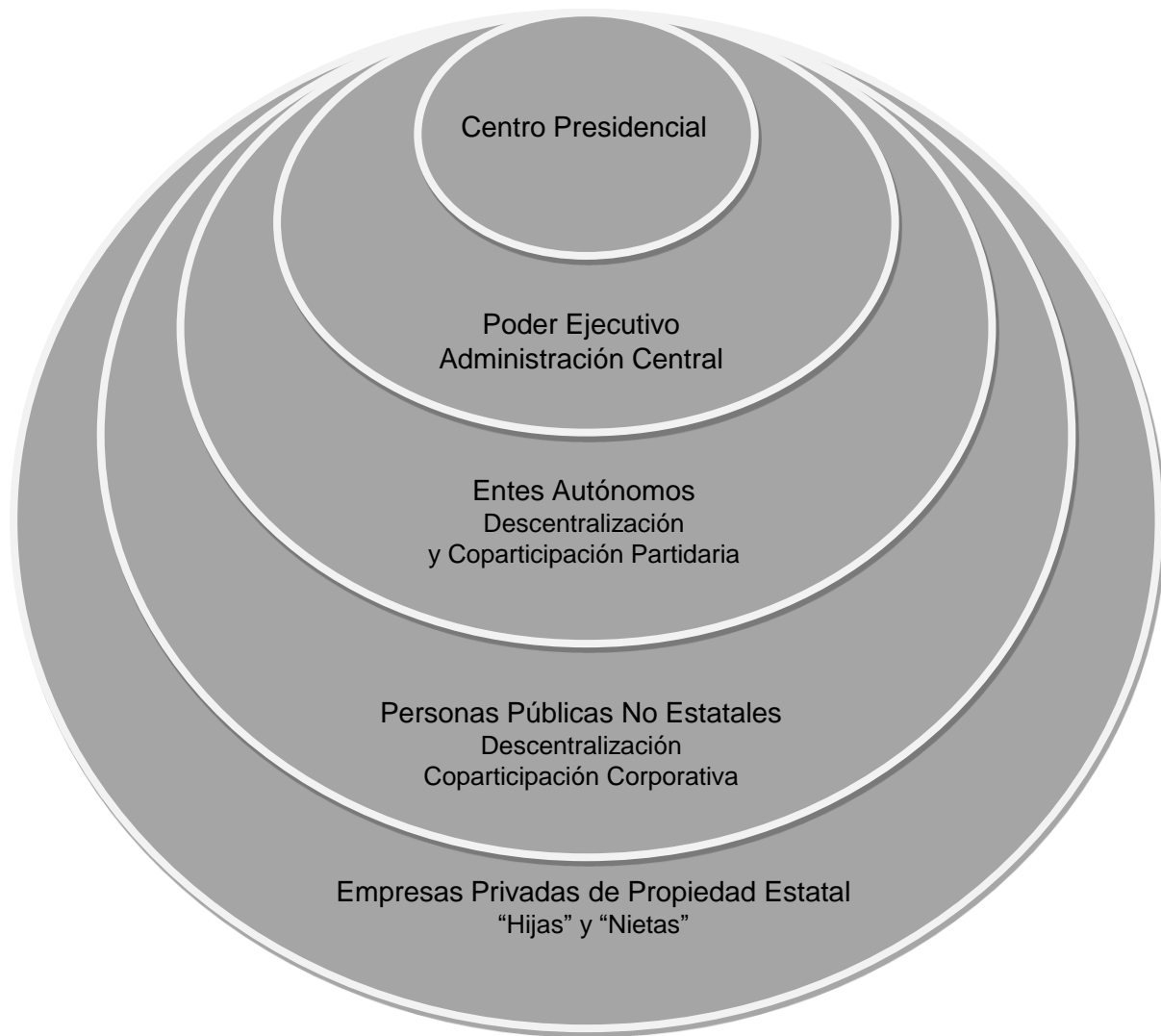
**Legislativo  
Ejecutivo  
Adm.  
Central**

**Administración  
Descentralizada  
Entes  
Autónomos  
Coparticipación  
Partidaria**



**Organismos  
de Contralor**

**Personas  
Públicas  
No Estatales  
Coparticipación  
Corporativa**



# Administración Descentralizada.

- Modelo Ministerial vs Modelo de Descentralización
- Constitución de 1918, artículo 100.
- Autonomía funcional
- Dirección colegiada
- Coparticipación partidaria
- Matriz de Políticas Públicas:
  - ✓ Ministerios versus Entes Autónomos
  - ✓ Pluralidad de Centros Decisorios
  - ✓ “Pluralidad de Gobiernos” (Foco Crítico)

# **Causales de Descentralización y Autonomía:**

- **Principio de  
Especialización Funcional**
- **Principio Pluralista**

# Juan Andrés Ramírez

“*El Siglo*” (Enero 6, 1914)

“frente al afán inmoderado de extender sin tasa las funciones públicas ..., suscribimos esta fórmula de sana resistencia ...: la de no aceptar nuevas ampliaciones del Estado en el campo de la industria, ni la implantación de otros poderosos monopolios, sin obtener, antes, una amplia descentralización de poderes y de servicios”

# Segmento Corporativo a partir de años 1930 y 1940

- ❖ Regulación Económica no Mercantil
  - Regulación Keynesiana
  - Regulación Jerárquica
  - Regulación por Negociación
  
- ❖ Coparticipación Corporativa
  - Tripartismo, Bipartismo
  - Representación Partidaria
  - Representación Corporativa (“subordinada”)



# TERCERA PARTE

## **REFORMAS DEL ESTADO**

# Reformismo Desarrollista 1960s

## 1) Fases de Reforma:

Del Desarrollismo al Liberalismo:

- Primer Tiempo: Más y Mejor Estado.
- Segundo Tiempo: Del Estado al Mercado.

## 2) Claves de Crisis:

- Modelo de Desarrollo
- Crisis Política
- Crisis del Estado

# Crisis Política

- ❖ Coalición Desarrollista:  
Modernización y Desarrollo
- ❖ Hipótesis y Fracaso de la Reconversión de la Alianza Batllista: Clases Medias + Nueva Profesionalidad (pública y privada) + Empresarios + Trabajadores.
- ❖ Pérdida de la Centralidad de los Partidos

# Tres DesarrollismosTres

El Desarrollismo alineado  
en tres orientaciones:

- ❖ Desarrollismo Liberal
- ❖ Pérdida del Centro
- ❖ Desarrollismo de Izquierda
- ❖ Del Oficialismo Cepalino a la Teoría de la Dependencia y sus versiones radicales.

# Crisis del Sistema de Partidos

Crisis de la Centralidad de los Partidos  
y Centralidad de la Crisis de los Partidos.

- Desagregación de Intereses
- Corporativización de la Política
- Polarización Político-Ideológica
- Movilización de Clases Medias Rurales-Urbanas
- Centralización y Movilización Sindical
- Sistema de Partidos: Fragmentación y Fracturas, Competencia Centrífuga.

# Crisis del Estado

- Debilidad Centro Gubernamental = Poder Ejecutivo
- Pluralidad de Gobiernos
- Particularismo - Clientelismo
- Debilidades del Desarrollo Burocrático

# Principios de la Reforma Desarrollista

CEPAL y CIDE

- ❖ Centralidad y Reforma del Estado:  
Redefinición y Reestructuración.
- ❖ Planificación Centralizada.
- ❖ Planificación Integral.
- ❖ Racionalidad Técnica.
- ❖ Administración para el Desarrollo.

# Avances y Bloqueos

- Dinámica política y bloqueos reformistas.
- La herencia del desarrollismo.
- Cambios Institucionales.
- Reforma Constitucional de 1966.
- El '68 y después ...



# Legados Institucionales

Innovaciones de la Constitución de 1966

¿Una constitución desarrollista?

- ❖ Centralización Política y Planeamiento
- ❖ Refuerzo de la Presidencia y del Ejecutivo
- ❖ Racionalización de la Gestión Pública
- ❖ Servicio Civil (Burocracia Weberiana)

# Constitución 1966

- Banco Central
- OPP
- Presupuestos por Programa
- Ministerio de Economía y Finanzas
- BPS versus MTSS
- Oficina de Servicio Civil (ONSC)
- Recorte de Autonomía Administración Descentralizada

# Transición Liberal

- ❖ Coyuntura Crítica (critical juncture)
- ❖ La “doble” transición en AL:  
transición democrática + transición liberal
- ❖ Principio de Diversidad:  
la política hace la diferencia.
- ❖ Etapas y “generaciones”.
- ❖ Tipología de las transiciones en América Latina:  
Modos de Gobierno y Forma Política de las Reformas.

# Politics and Policies

## Elementos para el Análisis Comparado

- Comparación Cross National
- Comparación en un País
- Autoritarismo vs Democracia
- Formas de Democracia Presidencial:
  - Presidencialismo Pluralista
  - Presidencialismo Mayoritario
  - Populismo Neo-Liberal

# “Partidicidad” de los Procesos de Reforma

Una diferencia fundamental:

*partyness – partyless*

Sistemas de partidos en la transición liberal:

Pluralismo de Partidos

Competencia Efectiva

Party in Control vs Party in Service

Partidos “colonizados”

# Sindicatos

- Centralización y sindicalismo político
- Sindicalismo de Oposición
- Hermandad Sindical

# Coyuntura Crítica

- Transformaciones en los Partidos y Sistemas de Partidos
- De los partidos “keynesianos” a la gestión liberal
- Linkages de Clientela y Programáticos
- Recursos de Poder
- Pautas de Legitimidad

# Proceso Políticas Públicas

- Formación de la Agenda (*agenda setting*)
- Procesos decisorios - opciones políticas específicas (*decision-making*).



# *“Political Window”*

“Ventana Política” - Kingdon

Ventanas de Oportunidad

Acoplamiento (“coupling”):

- Problemas
- Políticas (policies)
- Política (politics)

# Agenda

- Magnitud – Impacto del Problema
- Aprendizaje – “positivo” o “negativo”
  
- Producción política competitiva
- Prédica Ideológica
- Impacto de las Crisis
- Política y Crisis

# Ideas y Política

Ideas disponibles en determinada materia  
(“clima de época” - paradigmas)

- “comunidades” o “redes”
- Intelectuales activos (“intelectual reformador”)

Producción de oferta:

- burocracias especializadas
- núcleos parlamentarios
- cuadros de partido
- grupos de interés
- académicos e investigadores
- “*think tanks*”
- organismos internacionales

# Oportunidades Políticas

- Campañas de los grupos de presión
- Producción de Opinión pública (“*national mood*”)
- Alternancia en el gobierno, recambio electoral

# Uruguay

- Pluralismo político
- Competencia Inter e Intra Partidaria
- Política de Triángulo a la Política de Bloques
- Ingeniería gradualista
- Liberalización moderada
- Uruguay en el Índice de Lora (BID)

# Fin del Bipartidismo

Vicisitudes de la Coparticipación  
1984-2012

# **Nuevo Perfil del Estado.**

- **Centralización vs Descentralización**
- **Ministerios vs Entes Autónomos**
- **Privatización "dura" y "blanda"**
- **Burocracia y NPM**

# Centralización vs Descentralización

- Poder Ejecutivo # Legislativo
- Poder Central # Niveles Descentralización
- Descentralización # Regionalización
- Entes Autónomos = Empresas Públicas
- Personas Públicas No Estatales
- Nuevas Agencias: Regulación, Gestión, Coordinación.
- «Hijas» y «Nietas»



# **Centro Presidencial**

Uruguay y América Latina

# **Políticas Sociales**

- **Institucionalización**
- **By-pass**
- **Clientelismo**
- **Nueva Autoridad Social**
- **Prestación Pública – Contracting Out**
- **ONGs**

# **Nuevos Patrones de Regulación**

- ***Regulación***
- ***Desregulación***
- ***Re-regulación***
- ***Viejas Instituciones y Nuevas Agencias***

# Desafíos de Regulación

- Regulación no mercantil y regulación competitiva
- Regulación “externa” y regulación por competencia
- Recursos institucionales y capacidad de regulación.

# Nueva Coyuntura Crítica

Inflexión en el  
Ciclo de Fortuna del  
Neo-Liberalismo

# Estructura de Oportunidad

- Renovación de la Política
- Nuevo Activismo Estatal
- Sin paradigmas alternativos
- ¿Trazos de un nuevo desarrollismo?

# Reformular la Estatalidad

- Capacidades Institucionales del Estado
- «Inteligencia» y Servicio Público (Burocracias Especializadas)
- Información Selectiva, Planeamiento, Prospectiva
- Competencia Interna - Competitividad Externa (Estado «Competitivo»)
- Mercado Interno y Regionalismo Abierto
- Infraestructura - Conectividad

# Estado Social

- Sistema de Protección Social
- Remontar la disyunción liberal
- Centralidad del Trabajo
- Institucionalización vs informalidad – clientelismo en las políticas sociales
- Universalidad - Selectividad
- Capital Humano, Educación
- Ciencia y Tecnología
- Sistema de Cuidados