

# Instituto de Ciencia Política

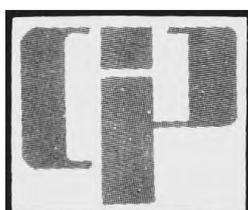
Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de la República

Estado, asociaciones empresariales y transformación  
económica en Uruguay.  
Una propuesta de investigación

Cristina Zurbriggen

Documento de Trabajo N° 35  
2002



# ESTADO, ASOCIACIONES EMPRESARIALES Y TRANSFORMACIÓN ECONÓMICA EN URUGUAY. UNA PROPUESTA DE INVESTIGACIÓN.

## 1 - INTRODUCCIÓN

La constatación del bajo desempeño del aparato productivo en la región latinoamericana y la “selección adversa” que el paradigma pro-mercado trajo consigo, plantea la necesidad de redefinir las estrategias e instrumentos de crecimiento y desarrollo, que comienza a acuñarse “Consenso Post-Washington” (Stiglitz, 1998). En este marco, se plantea la necesidad de mejorar las *capacidades estatales* para edificar una robusta economía de mercado. Asimismo, se subraya la *articulación entre el sector público y privado* como decisiva para que contribuyan a la aceleración del *crecimiento*. Como señala Evans, sin actores privados organizados, aún en el marco de Estados eficientes no es posible una verdadera transformación (Evans, 1997: 65).

En consecuencia, la importancia de la problemática planteada pone de manifiesto la relevancia de llevar adelante una investigación con el objetivo de caracterizar la naturaleza del Estado y la relación sector público-privado, y su impacto en la adopción de las políticas de reforma económicas, necesarias para que Uruguay logre una inserción competitiva en el mercado internacional.

La problemática de la competitividad y de la integración del país a la economía mundial tiene que ser considerada dentro del complejo y multifacético proceso de desarrollo. Por ello, se analizará particularmente, las características de Estado uruguayo y la naturaleza de las redes de relación entre Estado y asociaciones empresariales, y su influencia en la definición e implementación de políticas sectoriales (agropecuarias, industriales y de servicios), eligiendo determinados subsectores dentro de cada uno de ellas. Para luego, analizar como estas redes impactan en el desarrollo general de la economía.

Los espacios de articulación entre los actores estatales y de las asociaciones empresariales en la formulación de políticas se estudiarán en el período comprendido 1990-2002, con el propósito de determinar si toda forma de cooperación entre Estado y empresarios crea redes (improductivas) orientadas a la búsqueda de renta a expensas del bienestar general, o si por el contrario, las transformaciones que ha experimentado la sociedad uruguaya en un contexto globalizado y abierto al mundo ha generado nuevas formas de cooperación público-privada que permitan canalizar la búsqueda de ganancias hacia proyectos económicos que contribuyan al bienestar general.

## 2 - FUNDAMENTACIÓN Y ANTECEDENTES.

### 2.1.- Estado, mercado, empresarios y los dilemas del desarrollo. El consenso de Washington: "más mercado, menos Estado" y sus consecuencias.

La crisis de los años 80 puso en evidencia las debilidades de las economías latinoamericanas y la necesidad de llevar adelante reformas estructurales profundas para retomar los caminos del desarrollo. Cuestionado el modelo sustitutivo de importaciones y la forma en que el Estado conducía este desarrollo, la agenda neoliberal se tornó hegemónica. Para las recetas neoliberales, el pobre desempeño económico de la región se debió al fracaso de un modelo de organización social fundada en una matriz Estado-céntrica que había facilitado un intervencionismo excesivo del Estado, la asunción de roles no pertinentes y la conducta predatoria de quienes controlaban su aparato. Partiendo de este diagnóstico, la solución pasaba por correr las fronteras, sustituyendo Estado por mercado (Ozlak, 1999: 85)

América Latina, para lograr crecimiento económico y desarrollo, debía abrir la economía hacia el mercado mundial, desregular los mercados, reducir el Estado, y sanear las finanzas públicas<sup>1</sup>. Desde esta perspectiva, la cooperación entre gobierno y empresarios amenaza el funcionamiento del mercado y en consecuencia el bienestar general. Esto genera coaliciones distributivas organizadas con el propósito de asegurar del gobierno beneficios privados a sus miembros a expensas del bienestar general (Olson, 1982). Por lo tanto, si el problema es que los gobiernos distribuyen rentas, la solución pasa por eliminar las rentas y que los empresarios concentren sus esfuerzos en competir en el mercado (Krueger, 1974, Bhagwati, 1982)

En los hechos, las políticas de "libertad de mercado" propugnadas por el llamado "Consenso de Washington", se orientaron a asegurar los equilibrios macroeconómicos y a enfrentar la crisis fiscal del Estado, pero fueron incapaces de crear las condiciones para un desarrollo sostenible y hacer frente a los problemas de pobreza y desigualdad (Acuña y Smith, 1996)

Los datos son contundentes<sup>2</sup>. El crecimiento económico de la región, en el 2001, no recupera los niveles de alcance logrados antes de la década de los ochenta. A pesar de los esfuerzos de estabilización entre los que se incluye la promoción de exportaciones y la aplicación de planes de ajuste macroeconómico, América Latina continúa demostrando una tendencia negativa en los resultados de la cuenta corriente (Sela, 2002)

Uruguay no escapa a la problemática planteada para América Latina. Desde los 90 los sucesivos gobiernos han llevado adelante una política liberalizadora de la economía, si bien las mismas adquieren un carácter mucho más gradual y moderado que las recomendadas por el Consenso de Washington<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Como lo explica John Williamson (1990), entre los elementos de este consenso se incluyen: Reforma del Estado (privatizaciones de las empresas públicas, reforma fiscal, severa contención del gasto público y eliminación de subsidios al consumo y a los intereses económicos "ineficientes"); dejar que los precios alcancen su nivel concreto dando prioridad al mantenimiento del equilibrio macroeconómico, vastas reformas orientadas al mercado (desregulación y desmonopolización del sector público, flexibilización del mercado laboral) y una reinserción competitiva en la economía mundial.

<sup>2</sup> Ver los cuadros en el Anexo

<sup>3</sup> La apertura comercial se inició gradualmente en los setenta, se profundizó a lo largo de los 90 y se privilegió la apertura regional (MERCOSUR), la reforma del Estado avanzó lentamente, casi sin recurrir a las privatizaciones y con crecimiento del gasto público, particularmente el gasto social, la reforma laboral fue parcial (desde 1991 el gobierno se retiró gradualmente de la negociación salarial en el sector privado) y se habilitó una flexibilización laboral de hecho; y la

Desde 1990 los gobiernos de Luis A. Lacalle (1990-1995), de J. M. Sanguinetti (1995-2000) y el actual gobierno de Jorge Batlle han tratado de lograr y preservar la estabilidad macroeconómica y una mayor apertura de economía, tanto del punto de vista comercial como financiero. Estos cambios han sido acompañados con un proceso de integración regional (MERCOSUR)<sup>4</sup>. En un contexto externo favorable y un manejo prudente de las finanzas públicas la economía uruguaya logró un crecimiento satisfactorio de un 3% anual en los 90 y con una inflación decreciente (de 3 dígitos en 1990 pasa a un dígito en 1999). No obstante, desde 1999, la economía experimentó un retroceso por la situación adversa del MERCOSUR y los mercados internacionales de sus principales productos de exportación<sup>5</sup>. Esta situación ha puesto en evidencia las debilidades estructurales de la economía. En este contexto adverso, Uruguay debe llevar adelante una serie de reformas estructurales, con el objetivo de mejorar las condiciones de competitividad de la producción nacional<sup>6</sup> para poder competir en el mercado regional e internacional.

## 2.2 La inflexión en el pensamiento latinoamericano. La construcción de las capacidades estatales y de redes público-privadas para robustecer la economía de mercado.

La constatación del bajo desempeño del aparato productivo en la región, y la “selección adversa” que este nuevo paradigma trajo consigo, se comienza a revalorizar la necesidad de “reconstruir el Estado”. Los estudios de Peter Evans (1992, 1995) y del propio Banco Mundial reconociendo el milagro del este asiático, así como el aporte del entonces vicepresidente del mismo, Joseph Stiglitz (1998), plantea la necesidad de mejorar las capacidades estatales para edificar una robusta economía de mercado. En efecto, el Banco Mundial, que en los años 80 fue uno de los promotores del desmontaje de instancias estatales, modifica su postura en 1997, y en el documento *El Estado en un mundo en transformación* afirma: “En su ausencia [del Estado eficiente], no puede alcanzarse un desarrollo sostenible ni en el plano económico ni en el plano social ( . . . ) El Estado es fundamental para el proceso de desarrollo económico y social, pero no en cuanto agente directo del crecimiento sino como socio, elemento catalizador e impulsor de ese proceso” (Banco Mundial, 1998).

Para hacer frente a los complejos procesos del desarrollo se hace necesario un buen gobierno, es decir, instaurar un gobierno eficiente en el manejo del impacto de esos cambios. En consecuencia, los economistas del Banco Mundial, reconocen la importancia de las instituciones, y que el desarrollo no es solo un asunto de creación libre del mercado, de promoción de inversiones, y de adopción de correctas políticas macroeconómicas. Por el contrario, la dinámica económica se apoya en leyes apropiadas,

---

reforma previsional creó un sistema mixto. Las reformas financieras en los setenta supuso una amplia liberalización y apertura en este ámbito que fue acompañada por los gobiernos posteriores (Antia, 2001).

<sup>4</sup> El MERCOSUR fue establecido por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, en 1991, con el objetivo de crear un mercado común con la libre circulación de mercancías, servicios y personas para fines de 1994. Con posterioridad, en diciembre de 1994, los miembros firman el Protocolo de Ouro Preto, para poner en vigor la unión aduanera para mercancías solamente a partir de 1995, que concluiría en el 2006. Durante el periodo de transición regiría una Unión Aduanera Imperfecta.

<sup>5</sup> Ver cuadros en el Anexo.

<sup>6</sup> Sobre la competitividad de la producción nacional incide: 1) alto nivel de la carga tributaria y las distorsiones del sistema impositivo, 2) la alta carga de seguridad social, 3) la carencia en inversión pública en infraestructura económica y social complementaria a la inversión privada, 4) el elevado costo de los bienes y servicios públicos. Para ello el gobierno debe modernizar sus empresas públicas, reducir el peso del Estado sobre la actividad privada y en consecuencia disminuir la presión tributaria que incide en los costos y tarifas de las empresas y el gobierno debería estimular programas de desarrollo empresarial en las áreas de gestión, productividad y comercialización (BID, 2000).

instituciones sociales y valores. Desde esta perspectiva "buen gobierno" o "governance"<sup>7</sup> significa crear un marco político adecuado para la acción privada económica, regímenes estables, marcos legales, administración estatal eficiente adaptada a los roles que los gobiernos deben desempeñar, y una fuerte sociedad civil independiente del estado (Hirst, 2000:149). Se produce una suerte de traída del Estado a primer plano y con él también de la sociedad civil.

La discusión en torno al rol Estado y la necesidad de crear nuevos espacios de articulación público-privada para lograr un crecimiento económico, se enmarca en las innumerables comparaciones entre el exitoso desarrollo de los países del sudeste asiático con relación a las dificultades encontradas por América Latina para alcanzar niveles similares de desarrollo económico y social.

En efecto, los estudios sobre los países asiáticos han llegado a la conclusión que la capacidad de los estados en formular e implementar políticas coherentemente y sostenidamente en el tiempo, así como la red de lazos entre el sector público y privado, explican el éxito económico alcanzado (Evans 1992, 1995).

Cuando el aparato estatal tiene la coherencia corporativa (en sentido Weberiano) necesaria para perseguir objetivos colectivos, y densas relaciones con la comunidad empresarial se convierte en un vehículo para la construcción de un proyecto común público-privado necesario para cualquier transformación económica. Coherencia corporativa y lazos entre sector público-privado conducen a la "autonomía enraizada"<sup>8</sup> el corazón estructural del éxito económico alcanzado por los estados desarrollistas. Con un aparato estatal organizado y que adopta decisiones predecibles, es más probable que la comunidad empresarial se mueva por estrategias schumpeterianas asumiendo riesgo e invirtiendo a largo plazo. Por el contrario, en un aparato estatal donde los burócratas buscan maximizar sus intereses individuales, las densas relaciones que se crean entre actores públicos y privados degeneran en formas incoherentes de clientelismo. En este contexto, el empresariado no solo es incapaz de emprender inversiones a largo plazo sino que es predatorio con respecto al resto de la sociedad (Evans, 1997).

En efecto, el tipo de burocracias y al mismo tiempo el modo de relación de los colectivos de políticos y funcionarios con los grupos empresariales impactan sobre el ciclo completo por el cual atraviesan las políticas públicas.

En América Latina, diversos investigadores intentan mostrar a través de una serie de estudios empíricos de qué modo el carácter de la relación entre Estado y empresarios afecta las posibilidades de éxito económico y niveles de crecimiento e inversión. La relación entre Estado y empresarios,

<sup>7</sup> A la palabra "governance" se le han dado muchos significados, ver al respecto Pierre, Jon. *Debating Governance*. New York: Oxford University Press, 2000.

<sup>8</sup> Peter Evans (1992, 1995) demuestra el papel central que ha desempeñado un Estado autónomo pero enraizado en la sociedad en el proceso de desarrollo asiático. Esta autor pone de manifiesto que la capacidad para implementar políticas públicas estratégicas requiere buenas burocracias, es decir, construir administraciones públicas meritocráticas, bien incentivadas (material y simbólicamente) y con habilidad para gerenciar en contextos de marcada incertidumbre y turbulencia. La capacidad efectiva de implementar políticas de desarrollo industrial de los funcionarios técnicamente competentes no es resultado de su aislamiento con respecto al sector empresarial sino, por el contrario, de la conexión estrecha que desarrollan con el mismo. Las políticas públicas deben responder a los problemas percibidos por los actores privados, y a la larga, dependen de estos para la implementación. A su vez, las políticas deben ser elaboradas dentro de un marco donde el Estado conserva su autonomía, pues, sin una estructura administrativa autónoma y coherente, el enraizamiento puede convertir a las políticas en un instrumento de los agentes privados. Por lo tanto, la capacidad del estado no reside solo en la capacidad de los burócratas de identificación de las políticas correctas, sino en la estructura institucional que Evans denomina autonomía enraizada ("embedded autonomy"): "la combinación, en apariencia contradictoria, de un aislamiento burocrático weberiano, con una intensa inmersión en la estructura social circundante".

puede disminuir la incertidumbre, crear confianza. Resolver "fallas de mercado" y canalizar la búsqueda de ganancias hacia proyectos económicos que contribuyan al bienestar general. (Schneider y Maxfield, 1997; Evans, 1997)

Sin embargo, los analistas no ignoran que en América Latina, los Estados weberianos no son la moneda corriente y que con frecuencia la colaboración entre Estado y empresarios crea redes improductivas o rent-seeking a expensas del bienestar general. Sin embargo, estos autores exploran en qué condiciones la cooperación entre las elites empresariales y gubernamentales puede resultar en un proyecto compartido de desarrollo económico. Sobre la base de una serie de estudios empíricos tratan de demostrar ejemplos de cooperación entre Estado y empresarios que no degeneran en redes improductivas. Schneider, afirma que en México el éxito del plan de estabilización durante 1987-1994 tuvo lugar a partir de un diálogo entre asociaciones empresariales y gobierno, siendo la variable clave la presencia de organizaciones de cúpula empresarial.

En Chile, el papel activo desempeñado por el Estado en el proceso de inserción al mercado mundial, como la participación de las organizaciones empresariales en la negociación e implementación de la apertura comercial, han tenido un impacto positivo en desarrollo comercial chileno. Esta inserción activa de Chile al mercado mundial, indujo a una modernización y reestructuración del Estado, y puso en movimiento un esfuerzo integrado entre sector público y privado.

La creación de espacios de coordinación entre el sector público y las asociaciones empresariales<sup>9</sup> ha permitido definir de forma consensuada los lineamientos básicos entre distintos agentes en materia de política comercial. Esto ha tenido como resultado una mejor coordinación intentado dar coherencia a los objetivos y prioridades tanto en temas como en instrumentos de política comercial. Asimismo, esto ha fortalecido las negociaciones comerciales del país con terceros países o bloques regionales, teniendo un impacto positivo en el crecimiento económico de Chile. Por lo tanto, la coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores con los gremios empresariales, particularmente en las negociaciones e implementación de los acuerdos comerciales, es un ejemplo de éxito de cooperación sector público y sector privado (Montero, 1997; Muñoz, 2000; Silva 2000, 2001).

### 2.3 Uruguay: Estado y redes público-privadas.

Dada la importancia señalada por la literatura especializada que tienen las redes entre el sector público y privado tanto en la adopción de políticas, como en desempeño general de la economía y las posibilidades de desarrollo de un país, se hace imprescindible un análisis exhaustivo de las redes público-privadas existentes en Uruguay, así como su impacto en los resultados de políticas.

<sup>9</sup> Institucionalidad para la coordinación en las negociaciones

Comité Interministerial de Negociaciones Económicas Internacionales creado en 1995, refuerza el diseño de 1992. Bajo la presidencia del Ministerio de Relaciones Exteriores, y con la participación del Ministerio de Hacienda, Economía y Secretaría General de la Presidencia, tiene como función asesorar y proponer al Presidente políticas específicas en tales ámbitos, para la cual cuenta además con dos órganos de apoyo, un Comité de Negociadores y un Comité de Participación del Sector Privado.

Comité de Negociadores, presidido por el director de la DIRECON, Ministerio de Relaciones Exteriores, y con la participación de representantes ministeriales y de los coordinadores de cada equipo negociador, debe examinar los diferentes procesos de negociación y proponer agenda al Comité Interministerial. Para sus tareas puede invitar a funcionarios, académicos o personeros del sector privado, reconocidos en estas materias.

Comité de Participación del Sector Privado, presidido por el Ministerio de Economía, junto a otros Ministerios y la DIRECON, incorpora participación de representantes empresariales y de trabajadores así como de otras personalidades. Su función como órgano asesor es informar al sector privado y conocer su opinión sobre la marcha de las negociaciones económicas (Silva 2000 y 2001).

La literatura especializada sobre empresarios en Uruguay, es muy escasa y no se han realizado estudios sistematicos sobre la naturaleza de la relación entre Estado y empresarios, por lo que resulta novedoso para nuestro país realizar una investigación de esta naturaleza.

La literatura nacional pone de manifiesto que el accionar colectivo empresarial uruguayo puede caracterizarse como desagregado, disperso, orientado fundamentalmente a promover sus intereses sectoriales y proyectarse al plano político, para influir en "políticas específicas". En efecto, las cámaras empresariales con mayor peso político se han constituido en torno a los grandes sectores productivos, y con una gran debilidad para crear un ámbito de articulación de los intereses del conjunto del sector empresarial. Predomina una conducta "reactiva" frente a las iniciativas estatales, con escasa participación en líneas generales de políticas públicas (Caetano, 1992).

Los mecanismos de influencia política no agotaron los canales formales, sino que se desarrollaron canales informales de acceso al Estado, estableciendo contactos directos y confidenciales con la burocracia, particularmente el Poder Ejecutivo y la arena burocrática-administrativa. La acción ha estado dirigida a la distribución de recursos de sus sectores respectivos, con un claro predominio de las relaciones personales y ad hoc y no institucionalizada.

Las acciones colectivas además de haber guardado una impronta espacial y temporalmente limitada y fragmentada, se proyectaron en un contexto de subordinación clientelística en favor de los aparatos estatales y de las dirigencias políticas vinculadas a ellos en el marco de un proceso de manipulación y cooptación, ya sea directa o soterrada.

Esta articulación generó problemas de acción colectiva. Los empresarios terminaron muchas veces no confiando en las organizaciones que los representaban porque eran conscientes de sus debilidades inherentes y de las reglas de juego. Por lo tanto, muchos empresarios con poder económico y capacidad de llegar al poder político, se terminaron beneficiando por estructuras de representación paralela que operaban fuera del accionar colectivo. En efecto, la discrecionalidad estatal, alentó a los empresarios a presentar sus demandas individuales a pesar de su afiliación a las asociaciones.

Este fenómeno, en parte se explica, por el tipo de relaciones que se desarrollaron entre los grupos y el Estado durante el modelo sustitutivo de importaciones. Como lo afirman las propias cámaras empresariales:

"El Estado tuvo, en este modelo, una fuerte y creciente injerencia en la economía y en toda la sociedad. La intervención del Estado no se limitaba a la producción de bienes y servicios, sino que se caracterizaba por su afán regulador y por la cantidad de medidas de política que apuntaban a legislar sobre casos específicos. El estado más que fijar un marco general para el desarrollo de las diversas actividades económicas, intervino selectivamente beneficiando a algunos sectores y perjudicando a otros. En los hechos, buscar la protección del gobierno se hizo para los empresarios más importantes que ser eficientes en su propia empresa" (Comisión Intercameral Empresarial, 1989).

La centralidad adquirida por el Estado en el modelo anterior de desarrollo en parte explica la estrategia predominante del sector empresarial, influir sobre el Estado a través de las cámaras o individualmente sobre políticas que afectaban a intereses específicos (de un sector, de una rama productiva, e incluso de una empresa).

En función de lo expuesto, podríamos afirmar que la forma de articulación público-privada predominante en Uruguay ha sido a través de redes orientadas a la búsqueda de rentas. Sin embargo, estas afirmaciones no se fundamentan en ningún estudio empírico sobre la temática.

Esto amerita llevar adelante un estudio sistemático sobre los espacios de articulación entre los actores estatales y de las asociaciones empresariales, tomando como centro políticas sectoriales (políticas agrícolas, industriales y de servicios) y dentro de ellas elegir determinados subsectores

(como política pecuaria, política vitivinícola, política industria del software) básicamente en el periodo comprendido 1990-2002

La investigación tendrá como propósito determinar si toda forma de cooperación entre Estado y cámaras empresariales crea redes (improductivas) orientadas a la búsqueda de renta a expensas del bienestar general, o si por el contrario, las transformaciones que ha experimentado la sociedad uruguaya en un contexto globalizado y abierto al mundo ha generado nuevas formas cooperación público-privada que permitan canalizar la búsqueda de ganancias hacia proyectos económicos que contribuyan al bienestar general.

Asimismo, se prestará especial atención a analizar como juegan los empresarios individuales y su articulación con las organizaciones que representan sus intereses en las redes respectivas.

### 3. MARCO TEÓRICO Y ANALÍTICO

Esta investigación tiene por objetivo analizar las características de Estado uruguayo y la naturaleza de las redes de relación entre Estado y asociaciones empresariales, y su influencia en la definición e implementación de políticas sectoriales (agropecuarias, industriales y de servicios), eligiendo determinados subsectores dentro de cada uno de ellas, analizando de forma empírica (lo cual resulta igualmente novedoso) las redes público-privadas y su impacto en tal proceso

La dimensión sustantiva (los contenidos y resultados "policy outputs") será considerada para demostrar hasta qué punto la relación entre input y output esta intermediada y profundamente afectada por las características del Estado y la forma que se relacionan las instituciones y los actores durante la formulación y ejecución de las políticas públicas. Con estas prioridades, se propone adoptar un **marco teórico neoinstitucionalista** y ayudarse de las herramientas conceptuales que proporcionan el análisis de los "policy networks" o redes de políticas públicas cuando trata de explicar el comportamiento y recursos de los actores implicados en una política.

Aunque el marco explicativo de este proyecto no incluirá una vinculación a las meta-teorías del Estado, tales como marxismo, el pluralismo, el corporativismo o el elitismo conservador (Dunleavy, 1995), es indudable que, dado el objeto prioritario de esta investigación, no puede eludir un encuadre teórico que tenga como protagonista al Estado, ya que es éste el principal referente tanto en el diseño institucional como en las redes de actores donde se elaboran las políticas públicas.

A diferencia de otros enfoques que también aspiran a explicar la formulación y ejecución de las políticas sin una referencia explícita a la estructura estatal (por ej, cierto Rational Choice)<sup>10</sup> se ha recuperado y renovado durante los últimos años una corriente teórica que presta atención explícita a los entramados institucionales. Se trata del **neoinstitucionalismo** que no considera el marco de organización y funcionamiento de las políticas como mera arena neutral sobre la que influyen los distintos actores que se comportan, sin más por factores estructurales, culturales, ideológicos o estrictamente racionales o individuales. Para los nuevos institucionalistas el Estado es en sí mismo relevante y debe considerarse el papel de los poderes públicos, sus inercias o su particular forma de relacionarse con la sociedad a la hora de explicar la elaboración y resultados de una política. Los neoinstitucionalistas recuperan el Estado (Skocpol, 1985), redescubren sus instituciones y llaman la atención sobre el papel de los factores organizativos de la vida política (March y Olsen, 1984).

<sup>10</sup>Por ejemplo la perspectiva behaviouralista, más centradas en el estudio de las motivaciones y conductas de los que participan en la decisión o en la psicología personal de los líderes; o cierto Rational Choice, que abstrae las condiciones institucionales en sus modelos de recreación de las preferencias estratégicas de los actores (Ward, 1997)

El Estado no es sólo la instancia en la que confluyen las demandas y apoyos que vienen de la sociedad sino que el Estado también afecta la sociedad. Desde perspectiva, existe una conexión entre derechos, reglas, preferencias y recursos, que no están determinadas de forma neutra, sino que manteniendo importantes relaciones de dependencia, se influye mutuamente en una relación constante unas a otras.

Sin embargo, el retorno del institucionalismo<sup>11</sup> no supuso un rechazo a los aportes teóricos del comportamiento de la elección racional (Kato, 1996, Hall y Taylor, 1996). La teoría neoinstitucionalista de las políticas públicas debe tener en cuenta la interdependencia entre Estado-sociedad, integrando los entramados institucionales, y las oportunidades o constricciones que ofrecen, con los intereses, preferencias y recursos de los actores que confluyen en el proceso. Los actores calculan y actúan en un marco de reglas e instituciones relevantes.

En el momento de aplicar estos aportes explicativos de las neoinstitucionalistas al estudio de un ámbito determinado de una política, en este caso industrial y agrícola, y de sus subsectores respectivos, es necesario prestar atención a las instituciones, formales e informales, así como los actores intervinientes.

Para analizar los espacios de articulación público-privado, se utilizará el instrumento analítico denominado "policy networks" o redes de políticas públicas. Esta perspectiva nacida en el Reino Unido<sup>12</sup>, pone de manifiesto que cada sector de actividad pública conforma una red de actores interesados en esos ámbitos y cuyas relaciones se enmarcan en un marco institucional influyendo en la forma que se elaboran las políticas. Los "policy networks" pueden caracterizarse como redes sectoriales de intereses entre burócratas, políticos y actores sociales, que se centran sobre políticas concretas en determinados marcos institucionales (Marsh y Rhodes, 1992). Las redes pueden limitarse a un intercambio de información entre los actores a la institucionalización de los grupos en los procesos políticos, desde redes abiertas (redes de asuntos) a redes cerradas (comunidad política) (cuadro 1).

Cuadro 1 Tipos de "Policy networks"

Dimensión	Comunidad política	Redes de asuntos
<b>Miembros</b>		
Número de participantes	Muy limitado, algunos grupos conscientemente excluidos	Muchos.
Tipo de intereses	Domino de intereses económicos profesionales	Amplio rango de intereses afectados.
<b>Integración</b>		
Frecuencia de interacción	Frecuente alta calidad interacción de todos los grupos sobre todas las materias vinculadas con las políticas de referencia	Los contactos fluctúan en frecuencia e intensidad
Continuidad	Miembros, valores básicos y resultados	Acceso fluctuante

<sup>11</sup> No se puede hablar de un único institucionalismo. Se puede diferenciar entre el institucionalismo histórico (Hall, Skopol), institucionalismo de la elección racional (North), institucionalismo cultural (March y Olsen) institucionalismo sociológico. Ver Hall y Taylor (1996) y Kato (1996)

<sup>12</sup> El concepto de redes surge también en la literatura europea como una forma específica de "governance". Desde esta perspectiva, la introducción de los "policy networks", es una forma de reconocer que las políticas públicas emergen de la interacción entre actores públicos y privados, aceptando que el Estado, no es actor dominante en los procesos de elaboración e implementación de políticas. Esta literatura sobre políticas públicas se ha desarrollado principalmente en Alemania, siendo sus representantes Renate Mayntz, Fritz Schapf y Volker Schmedier en torno al Instituto Max-Planck en Colonia, Alemania, y recientemente se ha desarrollado una literatura danesa en esta área (Klijn, 1998) (Zurbriggen, 2002)

Consenso	persisten en el tiempo Todos los participantes comparten valores básicos y aceptan la legitimidad de los resultados.	Cierto grado de acuerdo, pero conflicto presente
<i>Recursos</i>		
Distribución de recursos dentro de la red	Todos los participantes poseen recursos. La relación básica es una relación de intercambio	Algunos participantes poseen recursos pero son limitados. La relación básica es la consulta
Distribución de recursos dentro de las organizaciones participantes	Jerarquía, los líderes pueden deliberar con los miembros.	Variada, distribución variable y capacidad para regular a los miembros.
Poder	Equilibrio de poder entre los miembros. Aunque, un grupo puede dominar, debe tratarse de un juego de suma-positiva para que la comunidad persista	Poderes desiguales, que reflejan recursos desiguales y acceso desigual – juego de suma-nula.

Fuente: Marsh y Rhodes 1992

La literatura sobre redes y fundamentalmente el desarrollo de Rhodes y Marsh sugiere dos aspectos separados pero relacionados de las redes que afectan los resultados: la estructura de la red y la interacción de los actores en la red. En efecto para explicar como trabajan los “policy networks” articulan de forma satisfactoria la teoría de la elección racional y neoinstitucionalismo. Las redes son estructuras en las que operan agentes

Para poder analizar una red es importante identificar los actores, clarificar cuáles son las metas de los agentes de la red y cómo es usada su influencia política en la red. En segundo lugar, es importante determinar como se produce los procesos de intercambio de recursos y de información entre los actores situados dentro de la red. Los mecanismos que guían estos intercambios- reglas, las rutinas informales, los vínculos organizacionales, etc. Algunos investigadores han desarrollado el concepto “policy institution” para capturar la idea de que una determinada arena política posee un conjunto de reglas formales e informales que determina el curso de decisión pública (John y Cole, 2000: 249). La idea esencial del neoinstitucionalismo es que las instituciones afectan el comportamiento de los actores. Las instituciones proveen al individuo con una creciente certidumbre sobre el comportamiento pasado y futuro de los actores (Hall y Taylor, 1996). El término institución no solo hace referencia a los requerimientos y reglas formales de la elaboración de políticas públicas, sino también a las reglas de conductas informales en un dominio de la política, que guían el comportamiento rutinario de los actores. Esta clase de interacción institucionalizada disminuye los costos de transacción entre los agentes

De ahí que la principal contribución de la literatura de los policy networks sea el esfuerzo de elaborar una concepción que trascienda la distinción tradicional entre agente y estructura. Es un concepto flexible diseñado para capturar el complejo juego entre actor e institución en el proceso de elaboración de políticas sectoriales y subsectoriales. Asimismo se ha desarrollado una concepción que trascienda las visiones socio-céntricas y estado- céntricas (Zurbriggen, 2002).

Este enfoque nos permite indagar uno de los temas prioritarios en la teoría de políticas públicas, desde sus inicios, que ha sido el estudio de los modos específicos en que se produce la elaboración de políticas, atendiendo a la configuración de diversos entramados concretos de actores, con determinadas estrategias y patrones de interacción, más o menos estables. Y todo ello, entendido como uno de los factores explicativos clave de los contenidos y resultados de las políticas.

Las redes y los actores forman parte de un contexto más amplio. De ahí que para explicar el resultado de las políticas sea preciso articular el nivel meso con el macro. Sin bien algunos, autores han señalado el problema de articular las teorías neoinstitucionalistas con el enfoque de redes, los dos son complementarios. El neoinstitucionalismo, fundamentalmente el histórico, ofrece un marco

teórico general y permite formular hipótesis macro. Mientras que el enfoque de redes es un instrumento analítico para estudiar un caso concreto de políticas públicas en el nivel meso y micro, integrar instituciones y actores sociales

Si bien es cierto que el neoinstitucionalismo resalta la existencia de estilos nacionales de elaboración de políticas y el enfoque de redes explica la elaboración de políticas como proceso fragmentados que dependen de la especificidad del sector, es posible articularlos. Para Atkinson y Coleman: "El fenómeno de nivel medio no puede ser explicado aislado de instituciones políticas más generales" (Atkinson y Coleman, 1989: 67). No solo las características del sector (patrones de interacción entre los actores) deben ser tomadas en cuenta para explicar las hechas de las políticas públicas, sino que también deben ser incorporados los arreglos políticos y administrativos nacionales. Es importante indagar hasta qué punto las tradiciones estatales, los arreglos constitucionales, la estructura burocrática y la cultura política afectan la administración de políticas públicas sectoriales (John y Cole, 2000). Asimismo, Jordan y Schubert (1992) explican la formación de las redes dependiendo de las características de las instituciones políticas, administrativas y culturales de los respectivos países. En todo caso, el auténtico aporte del enfoque de redes, es dado el mismo estilo nacional dominante (variables macro), sus efectos difieren de un ámbito sectorial a otro

El cuerpo general de la literatura de redes no hace referencia a los países en desarrollo. Sin embargo, los estudios de Peter Evans y de Schneider y Maxfield ponen de manifiesto la importancia de las redes que articulan el Estado y la sociedad y provee de canales institucionales para la formulación de política en países en desarrollo como Brasil, Corea e India. En función de estos estudios de casos, en los países en desarrollo las redes de articulación público-privada pueden variar de redes productivas a redes orientadas a la búsqueda de rentas<sup>13</sup>

En forma primaria se pueden caracterizar a las redes productivas e improductivas de la siguiente manera. En las redes improductivas, los actores privados ejercen influencia sobre políticas que afectan a sus intereses específicos (sectores, ramas productivas e incluso empresas). La relación del empresariado con los actores estatales es como demandante, con la expectativa de obtener una recompensa. En cambio, en las redes productivas, el Estado consulta a los empresarios, y estos participan como iguales, en cualquier etapa, tanto en la formulación y en la implementación de políticas. En las redes orientadas a la renta, existe un claro predominio de relaciones personales y ad-hoc. Mientras que en las redes productivas, la relación frecuente entre los actores de la red se basa en relaciones institucionalizadas o semi-institucionalizada (esta red no se basa en las conexiones y preferencias personales, sino que existen más allá de la persona que representa a un burócrata o a un grupo empresarial) En estas últimas, existe un consenso básico entre los actores, acerca de los objetivos y prioridades tanto en temas como en instrumentos de política, lo que permite dar cierta coherencia y continuidad a las políticas. Por el contrario, en las redes orientadas a la renta el consenso no es relevante, y las políticas que se adoptan pueden ser cambiantes y erráticas. En las redes productivas, todos los participantes poseen recursos que intercambian en el proceso de elaboración de políticas basado en la negociación, y presume, en consecuencia la capacidad de los grupos de asegurar que sus miembros se sujeten a la decisión. Existe un balance de poder pues si bien un grupo puede dominar, todas ganan si los espacios de articulación persisten. Esto no sucede en las redes

---

<sup>13</sup> Para estos autores la forma de cooperación entre actores estatales y empresariales varía en función de: el tipo de intercambio de información (confiable o no), de la reciprocidad (capacidad de los gobiernos de monitoriar la asignación de subsidios o incentivos) y de la existencia o no de credibilidad y confianza. Cuando la información no es confiable, no existe reciprocidad, ni credibilidad ni confianza es más probable que se desarrollen rede improductivas.

improductivas. Las redes improductivas son reservadas y poco transparentes, mientras que la otras operan frecuentemente en un contexto democrático

En forma tentativa se presenta el siguiente cuadro, en cual se trabajará de forma de determinar con mayor exhaustividad las dimensiones de las redes productivas e improductivas:

Cuadro 2 Tipos de redes (redes productivas e improductivas)

<i>Dimensiones</i>	<i>Redes productivas</i>	<i>Redes improductivas</i>
<b>Actores</b>		
Números de participantes	Limitado	Limitado
Ámbito de influencia	Formulación e implementación De Políticas	Problemas concretos
<b>Integración</b>		
Frecuencia de la interacción	constante y de alta calidad. Semi- institucionalizada	ad-hoc y personalizado.
Consenso	Participante comparten una ideología común	No es relevante Defensa de intereses particularistas
continuidad	membros, valores básicos y resultados persisten en el tiempo	Acceso y resultados fluctuantes
<b>Recursos</b>		
Distribución de recursos dentro de la red	Todos poseen recursos Relación básica negociación	Recursos desiguales Relación básica demanda
Estructura de la organización de los participantes	Dirigentes control sobre sus miembros	Dirigentes no controlan a sus Miembros
Poder	Equilibrio de poder juego de suma positiva	Poderes desiguales, recursos desiguales y acceso desigual
Medio	Democrático	Reservado

Fuente: elaboración propia

El instrumento analítico elegido nos permitirá realizar un estudio sistemático de los espacios de articulación entre los actores estatales y de las asociaciones empresariales en diferentes subsectores de políticas, analizando el tipo red que se crea y el impacto de la misma en los resultados de políticas

#### **4. HIPOTESIS DE TRABAJO**

En esta investigación se pretende demostrar que los contenidos y resultados de las políticas en sectores de la economía (agrícola, industrial y comercial) y su impacto en el crecimiento general del país está intermediada y profundamente afectada por las características del Estado y la forma que se relacionan Estado y cámaras empresariales durante la formulación y ejecución de las políticas públicas.

En primer lugar, podemos inferir de la literatura uruguaya, que en Uruguay, de manera similar a lo que sucede en la mayoría de los países de América Latina, la burocracia no se aproxima al modelo weberiano<sup>14</sup>.

En segundo lugar, de la escasa literatura nacional que ha analizado la articulación público-privada, resalta que en Uruguay han predominado redes público-privadas orientada a la búsqueda de rentas, básicamente rentas improductivas.

Sin embargo, puede anticiparse como hipótesis que las transformaciones que ha experimentado la economía uruguaya en la década del 90, en un contexto globalizado y abierto al mundo, ha generado nuevas formas cooperación público-privada que permitan canalizar la búsqueda de ganancias hacia proyectos económicos que contribuyan al bienestar, como por ejemplo en el subsector vitivinícola, en la industria del software.

Las implicaciones teóricas y analíticas derivadas de las perspectivas neoinstitucionalistas y del enfoque de redes, ayudarán a concretar nuevas hipótesis que habrán de verificarse en cada uno de los casos seleccionados.

### **5. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN Y PLAN DE TRABAJO**

La verificación de las hipótesis por medio de una investigación aplicada se realizará a partir de la elección de casos, dentro del sector primario, secundario y terciario se elegirán diferentes subsectores de políticas.

La investigación obtendrá, como primer logro, una descripción adecuada de la formación de políticas agrícolas, industriales y de servicios, la forma de operación de los arreglos institucionales y la identificación de los actores públicos y privados relevantes implicados, así como sus recursos y sus interacciones en las redes.

En segundo lugar, se seleccionarán los sub-sectores de políticas de mayor significación, donde existen espacios de articulación público-privada y donde el tipo red ha tenido un impacto diferencial en los resultados de políticas.

Para analizar como esas redes afectan los resultados de políticas debemos confiar en una metodología cualitativa, utilizando principalmente como técnica las entrevistas semiestructuradas. Estudiar las redes implica estudiar las redes de poder que existen en un sector o sub-sector de política, y el poder no es un concepto que se puede transformar fácilmente en indicadores mensurables.

El trabajo de campo se basa en la realización de entrevistas. Resulta, necesario definir los entrevistados, diseñar el cuestionario para incluir las dimensiones de nuestras variables explicativas: redes productivas e improductivas. Para luego analizar y comparar los resultados de las entrevistas.

El análisis comparativo (Mackie y Marsh 1997) es esencial para analizar el efecto de la red en los resultados de políticas. Comparando procesos y resultados en diferentes arenas políticas y subsectores en un mismo país, en el mismo período, podemos mantener constante los elementos del contexto, y ver como la estructura de la red y la interacción entre los actores en la red, afectan los resultados de políticas.

<sup>14</sup> El Banco Mundial define a las burocracias como informales: "Las Administraciones en América Latina y el Caribe poseen reglas y estructuras formales muy coherentes con el modelo de jerarquía (y centralizado) que prevalece en la mayoría de los países avanzados. Pero el comportamiento burocrático real es diferente (...) Caracterizaremos esta diferencia entre las reglas aparentes de la jerarquía weberiana y las reglas reales como *informalidad*. La informalidad se produce cuando la conducta burocrática real no se corresponde a las reglas formales. Aunque parecen ser cumplidas, las reglas son infringidas o tergiversadas; de hecho el Estado de derecho se encuentra socavado" (Banco Mundial, 1998: 143).

## 6. ELECCIÓN DE CASOS

Se presenta a continuación los casos inicialmente seleccionados en el proyecto con el objeto de verificar o falsar empíricamente las hipótesis teóricas. Esta elección es provisional por lo que en el proceso de investigación se podrán incluir otros subsectores más significativos, interesantes y factibles.

En sector agropecuario e industrial, se eligió inicialmente la **cadena agroindustrial cárnica**. Este sector está compuesto por productores ganaderos, agrupados en la Asociación y Federación Rural y la industria frigorífica en torno a la Cámara de Industrias frigoríficas.

Los ganaderos han sido el sector social de mayor poder económico y político en Uruguay por lo menos hasta la década del 70-. Si bien hoy la ganadería es un sector que sufrió un fuerte retroceso, sigue ocupando un lugar relevante en las exportaciones de país. Las exportaciones del sector representan aproximadamente el 18 % del volumen total de las mismas.

La articulación público-privado tiene lugar en un organismo público no estatal, el Instituto Nacional de Carnes (INAC).

El INAC tiene como cometidos promover, regular, coordinar y vigilar la actividad de producción, comercialización (por ejemplo controla todos los negocios de exportación, fija normas de calidad) almacenamiento y transporte de carnes. El mismo es dirigido y administrado por una Junta de 6 miembros con claro predominio del sector privado. La misma está compuesta por dos delegados del Poder Ejecutivo del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca y por 4 representantes del sector privado. Dos en representación de los productores rurales (uno por la Asociación Rural y otro por Federación Rural), y dos en representación de los industriales (la Asociación de Frigoríficos del Uruguay)

La hipótesis que se quiere probar para este subsector es que a pesar de la existencia de importantes redes de articulación público-privada, no se ha generado las políticas necesarias para la mejora de la competitividad del sector en el mercado internacional.

Los estudios especializados sobre el sector señalan que el mismo necesita mejorar la competitividad global de la cadena cárnica, sujetas a cambios de la demanda internacional, en particular el circuito no aftósico, y enfrenta a un descenso pronunciado en el consumo global de carnes rojas. La supervivencia de la cadena exige la incorporación de innovaciones tecnológicas en todas las fases del ciclo primario, industrial, de distribución y logística, que sean capaces de asegurar inocuidad para el consumo humano, trazabilidad del proceso productivo, diferenciación por calidad y generación de marcas de valor (Onudi 2000).

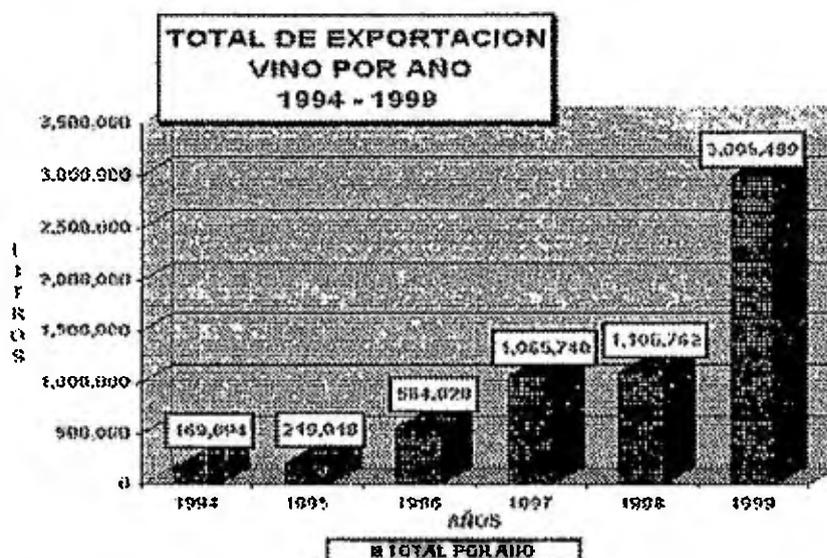
En el sector agropecuario e industrial, se eligió también inicialmente otro subsector, como el **sector vitivinícola**, fuertemente cuestionado en su competitividad por la apertura externa de la economía en la década del 90. Sin embargo, a partir de la articulación entre gobierno y productores y bodegueros, en la Instituto Nacional de Vitivinicultura (INAVI) posibilitó la reconversión del sector. Este sector logró producir vinos de excelente calidad, insertándose en el mercado externo exportando vino a los principales mercados de América del Norte, Unión Europea y MERCOSUR.

Las organizaciones que integran el Inavi son las siguientes: Por los productores vitivinícolas, se encuentra el Centro de Viticultores como el grupo CREA viticultores, y por los industriales bodegueros, el Centro de Bodegueros y la Organización de Viticultores.

En este caso la articulación público-privada ha generado políticas productivas, como programas de transformación de viñedos, reequipamiento de bodegas, reorganización industrial y promoción de elaboración de nuevos productos. Como resultado de este contexto institucional, a partir de los 90 se produjo en el sector un importante proceso de innovación tecnológica, importantes

inversiones en equipamientos y envases, aumento la calidad de los vinos y su reconocimiento internacional.

Los datos así lo demuestran:



Fuente: Inavi

En el sector servicios, un sub-sector posible a investigar son las redes de articulación público-privada en la **industria del software**, sector que ha tenido un fuerte crecimiento en los últimos años y incluso a logrado aumentar sus exportaciones a pesar de la crisis. En el 2001, la industria del software llegó a exportar 100 millones de dólares, lo que representa una cifra superior a las exportaciones que el sector lácteo.

La evolución de las exportaciones es la siguiente

<b>EXPORTACIONES DE SOFTWARE DEL URUGUAY</b>			
Año	Exportaciones Millones US\$	Tasa de crecimiento (%)	Expor / Ventas del grupo exportado
1998	60,00		51,5
1999	76,84	28,1	50,1
2000	79,42	3,4	60,0

Fuente: CUTI

Los intereses de la industria del Software están articulados en torno a la Cámara Uruguaya de Tecnologías de Información, ex Cámara del Software (CUTI). La misma ha desarrollado importantes espacios institucionales de articulación con el gobierno, uno de ellos es el Comité Nacional Para la Sociedad de la Información.

El actual gobierno ha adoptado una política activa con relación a las Tecnologías de la Información, en las que se incluye el software. El Comité Nacional para la Sociedad de la Información (CNSI) presidido por el propio presidente de la República cuyos objetivos se estructuran

en torno a crear las condiciones para definir una política nacional concertada que permita el desarrollo de la Sociedad de la Información en Uruguay. Este comité cuenta con el asesoramiento y participación directa del sector privado en el ámbito de empresarios de prestigio y de agrupaciones como el Consejo Asesor de Empresas y la Cámara Uruguaya de Tecnologías de Información (CUTI).

En poco más de dos años se han promulgado un importante número de leyes o decretos específicos sobre la temática, creando nuevas instituciones, reformulando existentes, creando programas de financiamiento nacionales o internacionales o estableciendo beneficios a sectores considerados estratégicos o que constituyen "áreas de oportunidad" a criterio del gobierno, sus técnicos y demás actores participantes en estas instituciones o comités. Entre las principales acciones cabe mencionar los decretos de exoneraciones impositivas para fomentar el desarrollo de la industria del software.<sup>15</sup> y otro conjunto de medidas específicas como el Conformar un Polo Tecnológico en Uruguay, el Portal del Gobierno, todas las medidas comprendidas dentro del Proyecto del Plan Mercurio que lleva adelante Antel, el Programa de Desarrollo Tecnológico (PDT) en la órbita del CONICYT con financiamiento del BID, más recientemente el Programa 3.0 tendiente a crear una imagen internacional del país como receptor de inversiones internacionales en tecnología.

En este caso, la hipótesis que se quiere probar es que la existencia de redes de articulación público-privada de tipo productiva, han comenzado a generar políticas necesarias para la mejora de la competitividad del sector en la economía nacional, así como en el mercado internacional.

Estos son algunos de los casos de estudio elegidos para probar las hipótesis planteadas. Sin embargo, en el curso de la investigación podrían ser incorporados otros casos, con el propósito determinar si las transformaciones que ha estado experimentando la sociedad uruguaya en un contexto globalizado y abierto al mundo están generando nuevas formas de cooperación público-privada que permitan canalizar la búsqueda de ganancias hacia proyectos económicos que contribuyan al bienestar general.

---

<sup>15</sup> En marzo de 1999, un decreto de la Administración de Sanguinetti (84/999) declaró de interés nacional la actividad de producción del sector software de acuerdo a la ley 16096. (Ley de Declaración de Interés Nacional, Promoción y Protección de las Inversiones realizadas por Inversores Nacionales y Extranjeros). En diciembre de 2000, el gobierno de Batlle modifica aquel, disponiendo la exoneración del IRIC a las rentas de la actividad de producción de soportes lógicos desde el 1 de enero de 2001 hasta el 31 de diciembre de 2004. (Girard 2001)

## BIBLIOGRAFIA

- Acuña, C H; Smith, W C (1996) "La economía política del ajuste estructural: La lógica de apoyo y oposición a las reformas neoliberales", *Desarrollo Económico*, vol 36, N° 141, 355-389.
- Antía, Fernando (2001) "La economía uruguaya en 1985-2000: políticas económicas, resultados y desafíos" DT 4/1 Montevideo Instituto de Economía de la FCEyA, Universidad de la República.
- Atkinson, M M y Coleman, W D (1989) "Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies", *British Journal of Political Science*, 19 (1):47-67.
- Banco Mundial (1998) *Informe sobre desarrollo humano 1997. El Estado en un mundo en transformación*. Washington D.C . Oxford University Press
- Bhagwati, Jagdish (1982) "Directly Unproductive, Profit-Seeking (DUP) Activities". *Journal of Political Economy*, 90 (October), 988-1002
- Caetano, Gerardo (1992) "Partidos, Estado y Cámaras empresariales en el Uruguay Contemporáneo". En Fesur, Ciesu, Ciep (editor). *Organizaciones empresariales y políticas públicas*. Montevideo: Ediciones Trilce
- Comisión Intercameral Empresarial (1989). "Hacia un Uruguay Con futuro. Análisis y Propuestas del Sector Empresarial Privado". Montevideo, Uruguay
- CUTI. Cámara Uruguaya de las Tecnología de la Información. [www.cusoft.org.uy](http://www.cusoft.org.uy)
- Dunleavy, Patrick (1995) "Reinterpreting the Westland Affair: Theories of the State and Core Executive Decision Making" En Rhodes R A W ; Dunleavy, Patrick. Prime Minister, Cabinet and Core Executive. Grein Bretagne: Martin Press
- Evans, Peter (1995) *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton: University Press.
- Evans, Peter (1997) "State Structures, Government-Business Relations and Economic Transformation" En Maxfield, Sylvia, Schneider Ben Ross. *Business and the State in Developing Countries*. Ithaca: Cornell University Press 152-188
- Evans, Peter (1992) The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Structural Change. En Haggard, Stephan; Kaufman, Robert *The Politics of Economic Adjustment. International Constraints, Distributive Justice and the State*. Princeton University Press. (versión revisada en *Desarrollo Económico*, vol 35, N° 140, enero-marzo 1996)
- Filgueira, Carlos (1988). "Concertación salarial y gremios empresariales en Uruguay", en PREAL/OIT (editor), *Política económica y actores sociales*, Santiago de Chile.
- Geddes, Barbara (1995) "The politics of Economics liberations", *Latin American Research Review*, vol.27, núm 2
- Hall, Peter, Taylor, R (1996) "Political Sciences and the Three New Institutionalisms", *MPIFG Discussion Paper* 96/6
- Hirst, Paul (2000) "Democracy and governance" En Pierre Jon (editor) *Debating Governance*. New York Oxford University Press, 13-53.
- INAC. Instituto Nacional de Carnes [www.inac.gub.uy](http://www.inac.gub.uy)
- INAVI. Instituto Nacional de Vitivinicultura. [www.inavi.com.uy](http://www.inavi.com.uy)
- John, P. y Cole, A (2000) "When do institutions, policy sectors and cities matter? Comparing networks of local policy-makers in Britain and France". *Comparative Political Studies*, Vol. 33 N°2, 248-268.
- Jordan G. y Schubert K. (1992) "A preliminary ordering of policy network labels". *European Journal of Political Research*, 21 7-27

- Kato, Junko (1996) "Review Article Institutions and Rationality in Politics- Three Varieties of Neo-Institutionalists", *British Journal of Politics*, 26, 553-582
- Krueger, Anne (1974) "The Political Economy of the Rent-Seeking Society". *American Economic Review*, 64 (June), 291-303.
- Lanzaro, Jorge Luis (1992). "Las Cámaras empresariales en el Sistema Político uruguayo: Acciones informales e inscripciones corporativas" En Fesur, Ciesu, Ciep (editor): *Organizaciones empresariales y políticas públicas*, Montevideo: Editorial Trilce.
- Latin-focus. [www.Latin-focus.com](http://www.Latin-focus.com)
- Mackie T y Marsh D (1997) "El método comparativo" En David Marsh y Gerry Stoker (editores), *Teoría y métodos de la ciencia política*, Alianza Editorial, Madrid.
- March, J., Olsen, J. ([1984]1993). "El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política", *Zona Abierta* 63/64, 1-45
- Marsh, David (1998) *Comparing Policy Networks*. Buckingham: Open University Press
- Marsh, David y Rhodes, R.A.W (1992) *Policy Networks in British Government*, Oxford: Clarendon Press.
- Maxfield, Sylvia; Schneider, Ben Ross (1997). *Business and the State in Developing Countries*. Ithaca: Cornell University Press.
- Montero, Cecilia (1997) "Relaciones Estado - empresarios en una economía global. El caso de Chile". *Nueva Sociedad*, N°151, 122-135
- Muñoz, Oscar (2000) *El Estado y el Sector Privado* Santiago de Chile: Dolmen Editorial.
- Olson, Mancur (1982) *Auge y decadencia de las naciones. Crecimiento económico, estafación y rigidez social*. Editorial Ariel
- Ozlak, Oscar (1999) "De mejor a menor. El desafío de la segunda reforma del Estado". *Nueva Sociedad*, N°160, 81-160
- Pierre, Jon (editor) (2000) *Debating Governance*. New York. Oxford University Press.
- SELA América Latina y el Caribe: Cómo Cierra la Economía en 2001 <http://www.sela.org>.
- Silva, Eduardo (1998) "Organized Business, Neoliberal Economic Restructuring, and Redemocratization in Chile" En Durand, Francisco; Silva, Eduardo *Organized Business, Economic Change, and Democracy in Latin America*. 1 edición Miami: North-South Center Press, 217-252.
- SELA. Sistema económico Latinoamérica. [www.sela.org](http://www.sela.org)
- Silva, Eduardo (1997). "Business Elites, the State, and Economic Change in Chile". En Maxfield, Sylvia, Schneider Ben Ross. *Business and the State in Developing Countries*. Ithaca: Cornell University Press. 152-188
- Silva, Verónica (2000) "Política comercial y la relación público-privado en Chile durante los años noventa". En Muñoz, Oscar. *El Estado y el Sector Privado*. Santiago de Chile: Dolmen Editorial, 303-342.
- Silva, Verónica (2001) Estrategia y agenda comercial en los años 90. Documento LC/L1550-P. Cepal: Santiago de Chile
- Skopol, Theda ([1985]1989): "El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis de la investigación actual", *Zona Abierta*, N° 50
- Smith, Martin (1993) *Pressure Power & Policy*. USA: University of Pittsburgh Press.
- Stiglitz, Joseph (1998) Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso post-Washington. *Desarrollo Económico*, vol. 38, N° 151, p 691-722.
- Williamson, John (1990) *The progress of Politics Reforms in Latin America*. Washington D.C: Institute for International Economics.

Zurbriggen, Cristina (1998). Empresarios y acción colectiva en la producción bibliográfica nacional, *Documento de trabajo N°13*, Montevideo. Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales

Zurbriggen, Cristina (1999) Las organizaciones empresariales en la escena de los noventa. *Documento de trabajo N° 15* Montevideo. Departamento de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales.

Zurbriggen, Cristina (2002) "El análisis de los "policy networks" y su utilidad para el estudio de las hechas de políticas" *Documento de Trabajo N° 31* Montevideo. Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales

ANEXO

**Cuadro 1 América Latina y el Caribe (ALC) 2001:**  
**Principales Indicadores Macroeconómicos**  
 (cifras preliminares)<sup>1</sup>

Variable	Cuantificación Preliminar
Producto Interno Bruto (PIB)	0.6 %
Producto Interno Bruto per capita	- 0.7 %
Inflación	8%
Formación de capital fijo	1.8 % <sup>3</sup>
Inversión extranjera directa	50.2 mmd <sup>4</sup>
Deuda externa	784 mmd <sup>2</sup>
Deuda externa en relación a las exportaciones	192%
Transferencia neta de recursos	- 1.8 mmd <sup>5</sup>
Saldo de cuenta corriente	-72 mmd <sup>2</sup>
Saldo de cuenta corriente en relación al producto interno bruto	- 4.2 %

1/ Cifras preliminares con base en estimaciones y proyecciones del Sistema Económico Latinoamericano (SELA)

2/ mmd : miles de millones de dólares corrientes.

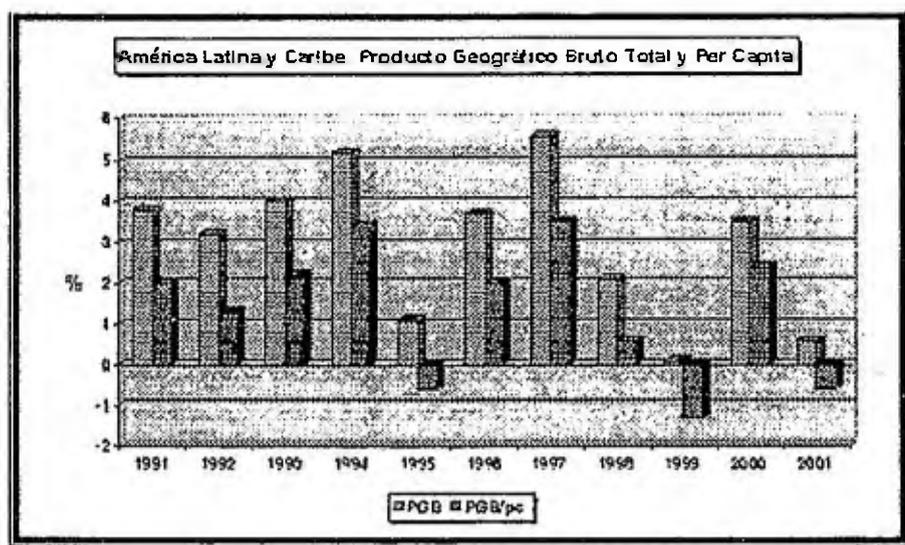
3/ tasa anual de variación con base en dólares de 1995

4/ mmd: miles de millones de dólares corrientes, se incluyen en la inversión extranjera directa la reinversión de utilidades

5/ mmd: miles de millones de dólares corrientes; cifras negativas indican transferencia de recursos al exterior.

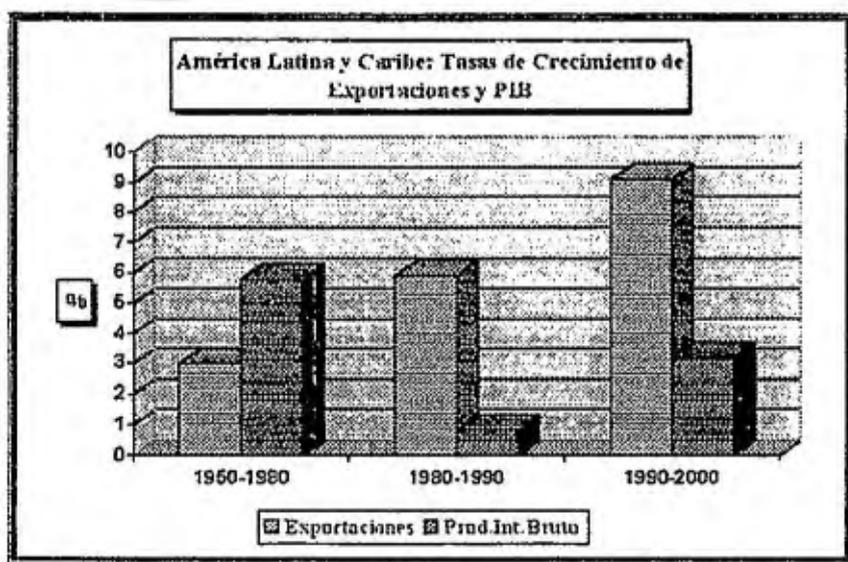
Fuentes: SELA, Banco Mundial, FMI, CEPAL, BID, informaciones oficiales de gobiernos.

Gráfico 1



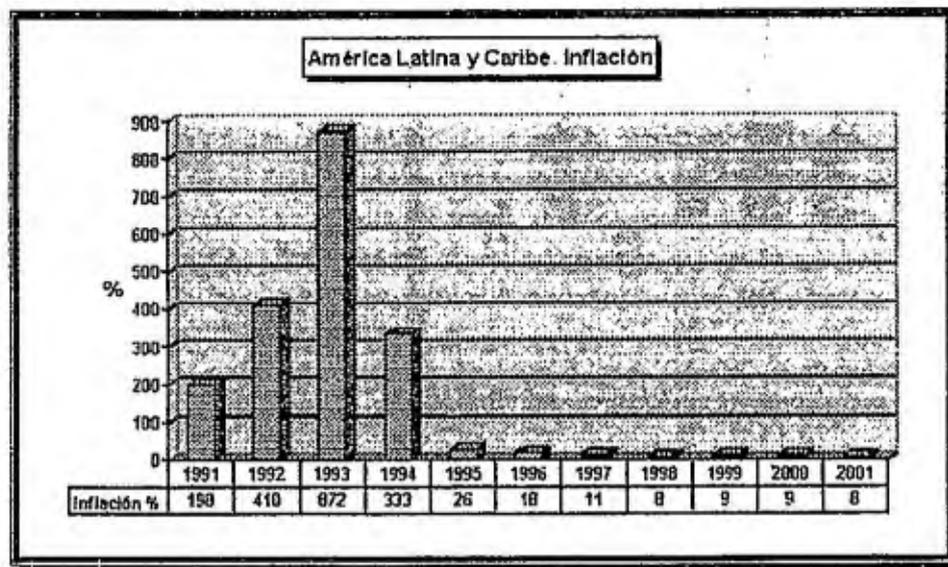
Fuentes: SELA, Banco Mundial, CEPAL

Gráfico 2



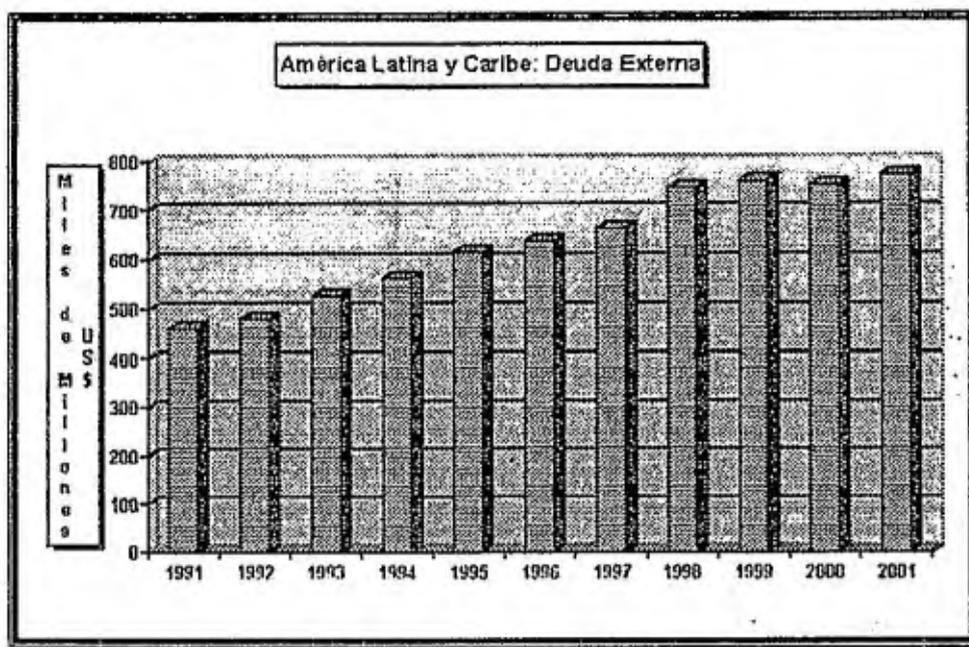
Fuentes: SELA, Banco Mundial, CEPAL.

Gráfico 3



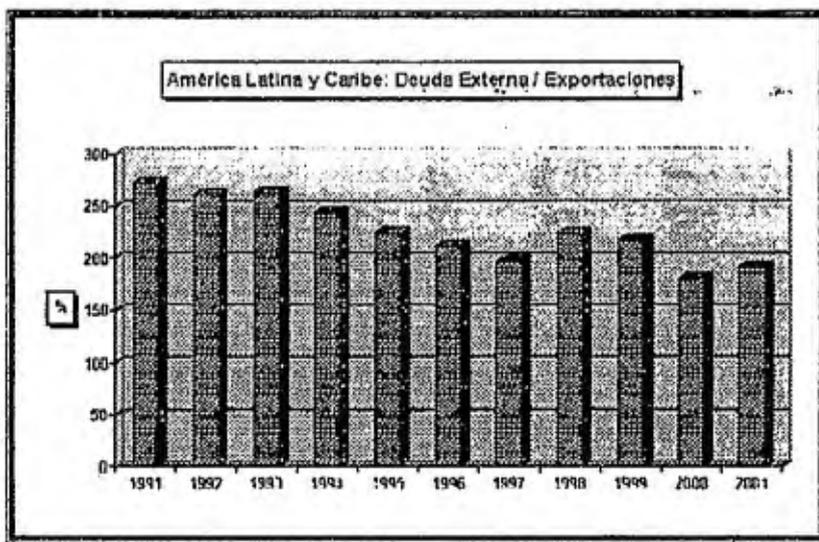
Fuentes: SELA, Banco Mundial, FMI

Gráfico 5



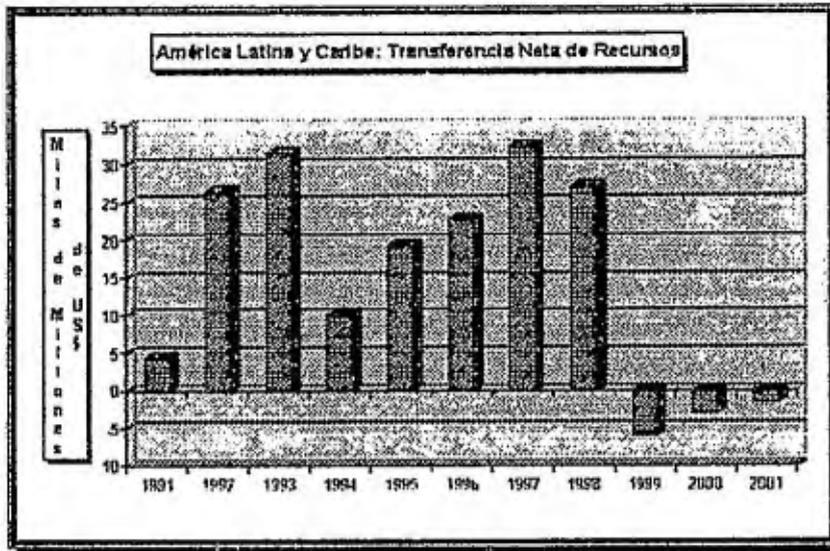
Fuentes: SELA, CEPAL, BID

**Gráfico 6**



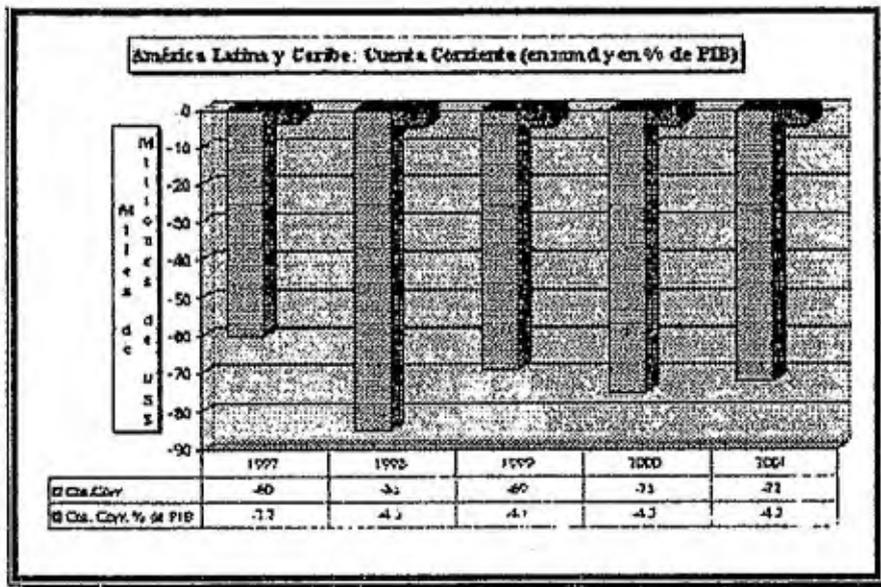
Fuentes: SELA, Banco Mundial, CEPAL, BID

Cuadro 7



Fuentes: SELA, Banco Mundial, CEPAL

Gráfico 8



Fuentes: SELA, Banco Mundial, CEPAL

## URUGUAY

Uruguay

Indicadores Económicos Sector Real, 1996 - 2001

## Resumen - Sector Real - Sector Monetario - Sector Externo - Calificaciones

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
PIB (var. anual en %)	5.6	5.0	4.5	-2.8	-1.4	-3.1
Consumo (var. anual en %)	7.8	5.4	6.4	-1.3	-0.9	-
Inversión (var. anual en %)	10.2	10.2	7.7	-8.1	-11.6	-
Agricultura (var. anual en %)	9.4	-6.1	5.2	-7.5	-2.6	-
Industria (var. anual en %)	3.2	5.5	3.7	-5.9	-3.6	-
Servicios (var. anual en %)	5.0	5.9	4.8	1.8	0.5	-
Ind. Manufacturera (var. anual en %)	4.2	5.6	5.5	-8.6	2.0	-5.4
Desempleo (%)	11.9	11.4	10.1	11.3	13.4	15.1
Balance Fiscal (% del PIB)	-1.0	-1.6	-0.9	-3.6	-3.8	-4.0

## Actividad Económica Por Sector, 1997 - 2001

