

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Licenciatura en Ciencia Política

Visiones de desarrollo en el actual gobierno del FA

Aparicio Ponce de León
Tutor: Adolfo Garcé

2008

Introducción

El presente trabajo pretende analizar y describir cuáles son las visiones de desarrollo económico y social que conviven al interior del actual gobierno del Frente Amplio. Se describirán esas visiones, qué apoyos políticos tienen, su base teórica y las diferencias entre sí.

En muchas oportunidades se ha debatido en torno a la dirección del gobierno en materia de desarrollo. Se ha manifestado que este es un gobierno en disputa. Nuestro estudio pretende ordenar esa discusión y presentar cuáles son los diferentes posicionamientos en el tema que nos ocupa. En otras palabras, en el transcurso del trabajo explicaremos cuán importantes son las diferencias ideológicas y las teorías que subyacen a las políticas públicas aplicadas por el gobierno.

El desafío es complejo porque al asumir el poder el Frente Amplio no elaboró de forma clara un programa de cambios en dirección desarrollista. Sí existen algunas ideas no sistematizadas respecto a cuáles son los medios para llegar a ese fin de mayor bienestar para la población.

El Frente Amplio, que llegó en el 2005 por primera vez al Gobierno, tiene una composición muy particular: es una mega coalición de partidos que alberga en su interior fracciones con distinto tinte ideológico y, principalmente, distintas posiciones respecto al rumbo del país. Con el paso de los años la composición de la fuerza cambió. Se agrandó la coalición, se agregaron nuevos actores provenientes de otras filas políticas, y los partidos de la coalición frenteamplista en 1971 se convirtieron en fracciones del partido político (Lanzaro 2000). De ahí los problemas que tuvo el nuevo gobierno en la composición de su primer gabinete, en tanto consideramos a éste como centro de las políticas públicas. Bien se puede interpretar que, en una primera etapa, se priorizó un gabinete político. Al decir de Chasqueti *“el gabinete de Vázquez fue diseñado con el objetivo de desarrollar un centro de decisión sólido, capaz de cohesionar al conjunto del partido político en torno a los objetivos del gobierno”*, (Chasqueti 2005) Por ello y desde un principio, éste fue un Gobierno de equilibrios, y hasta en ciertas ocasiones el mantenimiento del equilibrio político y la unidad de la

coalición complicó la fijación de objetivos de Gobierno. En este sentido el rol de componedor del presidente Tabaré Vázquez ha sido notorio¹

Cap. 1: Pertinencia del tema, técnicas metodológicas a utilizar para la investigación e hipótesis de trabajo

Nos parece relevante abordar cuáles son las visiones de desarrollo al interior del FA porque si aplicamos una mirada larga, que abarque las últimas dos o tres décadas, podremos comprobar que el país ha avanzado más lentamente en materia de desarrollo humano en comparación con otros países que tenían un nivel similar al inicio de los noventa (PNUD 2005). En sintonía con ello, la dinámica de crecimiento de la economía uruguaya se ha caracterizado por bajos niveles de inversión, recurrentes crisis financieras, endeudamiento externo, y débil generación de empleo². De ahí la relevancia de estudiar cómo el actual gobierno del Frente Amplio se posiciona ante este asunto.

Puede aceptarse que todos los gobiernos tienen un objetivo de desarrollo (económico, social, político y cultural) que logre mayor y mejor bienestar en la población. En sí, el desarrollo es el eterno objetivo de los países.

El desarrollo de un país implica el diseño, la realización, y la puesta en práctica de una serie de medidas que implementadas desde el ámbito político permitan el despliegue de las capacidades de los ciudadanos, además de un incremento generalizado del bienestar. Medidas que establezcan funcionamientos, reglas de juego, o posicionamientos claros para algunos ámbitos de la vida en sociedad: el mercado, el Estado, la política exterior de un país, la educación, la salud, el espacio político, las organizaciones sociales, las telecomunicaciones, el espacio de la ciencia, la tecnología y la innovación. Es el

¹ Es importante aclarar que a principios de este año se realizó un recambio ministerial en el que los principales protagonistas políticos fueron sustituidas por figuras con perfil técnico. El presidente Vázquez expresó en esa oportunidad que se pretendía que los principales cabezas de lista retomaran su actividad política en el Parlamento (www.presidencia.gub.uy).

² El informe de Desarrollo Humano en Uruguay del año 2005 destaca como problemática clave la insuficiencia del progreso técnico como motor de desarrollo. En materia de empleo, cabe precisar que los indicadores actuales son muy auspiciosos. El año pasado la tasa de empleo trepó al 57,7% en todo el país, mientras que el desempleo se situó en el 9,1% según datos del Instituto Nacional de Estadística.

conjunto ordenado de todas esas medidas las que generan mejores condiciones de vida para la población. Como bien señala Amartya Sen, *“el desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de privación de libertad: la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que pueden encontrarse los servicios públicos y la intolerancia o el exceso de represión de los Estados represivos”* (Sen, 1999). En el transcurrir de este trabajo nos proponemos superar algunas polarizaciones que en los últimos años han impregnado la discusión sobre desarrollo en Uruguay y en la región. La temática ha estado siempre *“plagada de contradicciones y polarizaciones ideológicas, particularmente entre los teóricos de la modernización y los teóricos de la dependencia, que han representado los paradigmas dominantes en esta discusión, sobre todo hasta los ochenta”* (Orlansky, 2006).

Abordaremos el tema desde un análisis descriptivo con énfasis en las teorías sobre el desarrollo. Descriptivo porque nos centraremos en los posicionamientos y no en la explicación del por qué de los mismos. Excede al objetivo de esta tesis explicar cuáles son los vectores que inciden en la conformación de las visiones de desarrollo de este gobierno. A nivel metodológico se utilizarán dos técnicas de carácter cualitativo: la entrevista y el análisis de contenido. Realizaremos además un corte temporal ya que analizaremos las relaciones internas del gobierno que comenzó el 1º de marzo de 2005 a partir de la interacción de las fuerzas que componen el Frente Amplio.

Será una fuente privilegiada el análisis de las comunicaciones hechas de forma escrita u oral, cualquiera sea su formato, pues consideramos que esos hechos comunicativos deben registrarse para extraer de los mismos lo sustancial. Como se observará, las entrevistas siguen un cuestionario predeterminado.

Se recurrirá a los informes de los *policy makers*, los documentos de trabajo de gobierno, los escritos de investigación que den cuenta de la temática del desarrollo y de la interna del Poder Ejecutivo respecto a este tema.

Nuestra hipótesis de trabajo es que en el actual gobierno del Frente Amplio coinciden tres visiones de desarrollo económico y social. Una de ellas esté encabezada por el equipo económico y, en especial, por su titular Danilo Astori. Es una visión institucionalista con un apoyo teórico claro de la economía institucional. Entre otras características que detallaremos más adelante, privilegia la reducción de las fuentes de

vulnerabilidad que tiene el país, el respeto a las reglas de juego, el fortalecimiento de las instituciones estatales, el respeto a los compromisos asumidos por el Estado, y los estímulos al sector privado y sociedad civil para acrecentar la tasa de inversión. El enfoque en cuestión se sustenta en los apoyos políticos al interior del gobierno. El presidente de la República, Asamblea Uruguay, Alianza Progresista y el Nuevo Espacio son las adhesiones más evidentes a este modelo.

Por otro lado existen otras posturas que, en nuestra opinión, no han tenido la sistematización y la puesta en práctica que tiene la visión del MEF. El líder del sector más votado en las últimas elecciones, José Mujica, plantea que Uruguay debe recorrer el camino neocelandés, que a grandes rasgos llama el modelo de la agointeligencia. A cuenta de un análisis más profundo, la clave en esta perspectiva es la incorporación del conocimiento, la ciencia, y el progreso técnico a la cadena agroindustrial como modo de exportar valor agregado y nuevos descubrimientos técnicos. Sin dejar de lado al resto de los sectores económicos la base es el sector agropecuario. El planteo del líder del MPP es bien visto por parte de su sector político y también por otros grupos del FA. Nos parece que esta óptica se puede vincular al enfoque neocepalino.

En la misma línea se encuentra una visión complementaria a la de Mujica que es la que representa el director de la OPP y líder de la Vertiente Artiguista, Enrique Rubio. El proyecto se inscribe en la apuesta a la ciencia, la tecnología y la innovación con la participación de los científicos y académicos del país. Partiendo de un mundo y de una economía globalizada esta visión nos sugiere que se deben incorporar nuevos conocimientos a los procesos productivos. Además plantea la necesidad de la complementariedad logística con la región.

Por último, existe en el Frente Amplio una visión que se encuentra más a la izquierda de las anteriores y que aboga por cambios profundos con un marcado acento socialista. La misma es representada por alguno de los sectores que conforman el MPP, por buena parte del Partido Comunista y por los sectores radicales del Partido Socialista.

Exceptuando esta postura hay puntos de coincidencia entre las otras visiones de desarrollo.

Siguiendo nuestra hipótesis de trabajo, creemos que la visión institucionalista es la que tiene más peso en la realidad y en las acciones de gobierno.

No obstante ello, descifrar cuál es el modelo de desarrollo más plausible al interior del Frente Amplio depende de los equilibrios políticos internos, de la correlación de fuerzas, y de las afinidades ideológicas y personales entre las personalidades más visibles de la coalición de gobierno.

Cap. II: Marco Teórico

Sostenemos que las ideas políticas se aplican en la realidad. Reivindicamos la *policy management* como herramienta para estudiar cómo el Estado logra elaborar políticas eficaces y eficientes que atiendan a sus objetivos. (Villanueva 1992).

En las democracias modernas los partidos elaboran sus programas de gobierno, lo presentan a la ciudadanía y ésta elige en base a sus preferencias o intereses. Después, en el gobierno, los partidos tratarán de llevar adelante su agenda de políticas anunciadas. Posteriormente la ciudadanía evalúa si el Gobierno cumplió o no. (Klingemann, Hofferbert y Budge, 1994: 5-19).

La gestación de una agenda de Gobierno es un proceso que incorpora la demanda de varios grupos de la población, que compiten por alcanzar la atención del Gobierno, quien, a posteriori, traducirá esas demandas en políticas públicas específicas o sectoriales (Cobb, Ross, 1976)³.

Con el crecimiento del accionar estatal -que básicamente se generalizó antes de las democratizaciones de la tercera ola, en la época de los estados de bienestar de la post segunda guerra mundial⁴-, los gobiernos se vieron obligados a responder a un número mayor de problemas fruto de la propia democratización y de la institucionalización de

³ En las democracias actuales se dan fenómenos particulares. En el caso de los países de Europa Occidental no es fácil detectar electorados específicos que respondan siempre a los mismos partidos políticos. En América Latina, algunos partidos se han erigido con el apoyo de sectores sociales o económicos bien determinados, cómo ocurrió en Bolivia. A nivel general, creemos que una agenda de gobierno transparente es aquella que atiende los problemas nacionales sin atenerse a demandas sectoriales específicas.

⁴ Este término fue acuñado por Samuel Huntington (1995) para describir los procesos de democracia seguidos de regímenes autoritarios a lo largo de la historia universal. Vincula la libertad política con la libertad de los individuos, la estabilidad política, y el modo en el que se dan las relaciones internacionales.

las demandas de los grupos de interés. Sobrevino la obligación de ocuparse, ya sea constitucional o políticamente, de las problemáticas sociales y políticas, con lo que se hizo indispensable la referencia a teorías de explicación y a tecnologías de solución de problemas (Aguilar Villanueva 1992). Según analiza Aguilar, *“la política se desplazó hacia las políticas, se consolidó la interdependencia entre política y administración y apareció la figura del “político de políticas”*. La profesionalización del político y de las políticas públicas es una característica de las democracias modernas. La importancia de considerar las ideologías políticas a la hora de analizar una administración pública estriba en la preponderancia que adquieren, valga la redundancia, las definiciones políticas⁵.

Independientemente de los intereses de los grupos económicos, los actores internacionales, o las condicionantes económicas externas, los tomadores de decisiones públicas tienen espacio suficiente para influir en el contenido, el tiempo y la secuencia de las reformas políticas (Grindle y Thomas, 2003)⁶. Los partidos políticos tienen un rol relevante en el curso de la política económica y cuentan con la autonomía suficiente para incidir sobre los factores productivos, o sobre las condiciones estructurales de la economía en base a sus preferencias ideológicas (Boix, 1996).

Incluso el signo ideológico de un gobierno puede ser suficiente para predecir con cierta lógica qué se puede esperar del mismo. De una administración socialdemócrata se espera cierta intervención en el mercado de modo de redistribuir la riqueza para favorecer a los sectores de menores ingresos. De un gobierno conservador, por el contrario, se aguarda que los mecanismos del mercado asignen de forma automática los recursos para que el producto crezca de forma sostenida (Budge, Hearl y Robertson 1987).

También las agrupaciones políticas determinan el logro de las políticas económicas. Elaboran estrategias para organizar los factores de producción de la economía (o inputs)

⁵ Hacemos mención a la importancia de considerar las agendas de gobierno y las ideologías políticas de los gobernantes en sentido lato, pues no es nuestro objeto de estudio. Simplemente incorporamos el análisis de Aguilar de que la profesionalización del político y de las políticas públicas es una característica de las democracias modernas.

⁶ El espacio político dependerá de la capacidad de un régimen político para introducir cambios profundos sin que ocurran hechos de violencia social o alteraciones en los liderazgos políticos. Las élites políticas puedan ensanchar ese espacio de maniobra, pero deben tener la habilidad suficiente para manejar los recursos técnicos, económicos, políticos y burocráticos que tienen a disposición.

de forma de maximizar la tasa de crecimiento económico (Boix, 1996)⁷. El tema también se puede abordar desde la relación entre un partido político y su electorado. En las democracias modernas, las agrupaciones políticas elaboran sus estrategias a sabiendas de que beneficiarán a cierto grupo elector, del mismo modo, los políticos anuncian e implementan políticas que apuntan a un electorado amplio y que en el mismo tendrá perjudicados y beneficiarios, por lo que es difícil que todos voten al candidato de esa colectividad (Kitschelt, Wilkinson 2006)⁸. Estos autores esquematizan la interacción entre la ciudadanía, los políticos y los programas de ideas del siguiente modo: en primer lugar, los votantes tienen preferencias políticas respecto a quiénes elegir para el manejo de los asuntos públicos; en segundo lugar, los políticos y los técnicos elaboran propuestas concretas para responder a las demandas en caso de acceder al poder; en tercer lugar, los votantes cotejan sus preferencias con las plataformas partidarias sin perder de vista la posibilidad de que ese partido gane y la credibilidad de las promesas; en cuarto lugar, los partidos ganadores cumplen en la medida de lo posible sus promesas; por último, en las elecciones siguientes los votantes valoran si su partido cumplió con lo prometido, en ese caso lo votarán y si no valorarán los programas de la oposición.

Sobre el desarrollo económico.

⁷ Si bien ninguno de los autores reniega de la importancia de la política y de los gobiernos hay literatura que atiende a la problemática de las restricciones institucionales, y que centran su estudio en los límites económicos, institucionales, legales, burocráticos e informativos que subyacen a la tarea de gobernar (Aguilar 1992, Cardoso y Faletto 1987).

⁸ Kitschelt y Wilkinson (2006) distinguen la captación de votos mediante propuestas programáticas amplias del clientelismo político. Este mecanismo hace que el candidato conozca más de cerca a su elector dentro de un espectro amplio por lo que consigue de forma directa su voto. El autor establece que el clientelismo requiere de una relación contractual entre partidos y votantes, mientras que la lógica de los programas requiere de políticas generales e impersonales.

Concretamente se comienza a hablar de desarrollo en la época de la descolonización, tras la segunda Guerra Mundial⁹. También los autores clásicos y pioneros de la economía política estudiaron el término. Los llamados clásicos del siglo XIX incluían en sus estudios análisis concienzudos sobre como lograr un crecimiento a largo plazo. Pasado más de un siglo, sus aportes tienen gran vigencia en la actualidad y en la discusión actual sobre el tema., más allá de que la tan mentada globalización, la era de la digitalización y la tecnologización desplazaron el eje¹⁰.

Cap. III: Indicadores de los procesos de desarrollo

Creemos que para lograr éxito en materia de desarrollo económico no alcanza sólo con crecimiento acompañado de distribución de la riqueza¹¹. Citando el libro del CINVE “Para entender la Economía del Uruguay”, *“crecimiento y desarrollo no son independientes entre sí y los economistas de las más variadas orientaciones coinciden en que el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para alcanzar el desarrollo”* (CINVE 2006).

⁹ En su libro “Orto y ocaso de la economía del desarrollo” Albert Hirschman identifica el comienzo de los estudios de economía de desarrollo como un área independiente, pero siendo una sub disciplina de la ciencia económica. Hirschman parte del rechazo de la pretensión de la monoeconomía para estudiar los fenómenos de desarrollo. Refuta la premisa de que para estudiar los países sub desarrollados hay que reformular el análisis económico tradicional centrado en los países industriales. Apoya la pretensión del beneficio mutuo, es decir, la posibilidad de que las relaciones económicas beneficien a ambos grupos de países.

¹⁰ Para hacer un recorrido de el pensamiento teórico de los clásicos y de otros análisis del siglo XX véase el libro de Pablo Bustelo, “Teorías Contemporáneas del desarrollo económico”. En el se detallan las principales discusiones que subyacen al estudio de la teoría económica del desarrollo. Realiza especial hincapié en los fracasos del desarrollo en la actualidad, tales como la pobreza y el hambre en amplias zonas del planeta, el recrudecimiento de la desigualdad interna y nacional, el desempleo y la marginación social, y la incidencia del medio ambiente en el crecimiento económico. El autor afirma que la teoría del desarrollo económico ha adolecido de un simplismo excesivo que se ha convertido en un pesado lastre (Bustelo, 1998).

¹¹ Algunos dirigentes del gobierno han manifestado públicamente que si la administración del FA lograba crecer con redistribución de la riqueza la fuerza política iba a perdurar varios años más en el poder. El actual director de la OPP, Enrique Rubio, se manifestó en esos términos en una entrevista que publicó el semanario *Búsqueda* el pasado 27 de Diciembre. Si bien el futuro electoral de la izquierda no es nuestro tema, creemos que la citada premisa parte de una proposición insuficiente. Para que la sociedad perciba logros satisfactorios en materia de bienestar se necesita de procesos sostenidos de crecimiento económico y estructuras productivas lo más autosuficientes posibles.

El PIB per cápita en dólares es la medida más fría para medir el nivel de desarrollo de una sociedad. Con ese valor podemos obtener resultados demostrativos, es importante considerarla, pero no es suficiente. El complemento es el Índice de Desarrollo Humano elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. El índice mide la longevidad -la esperanza de vida al nacer-, la capacidad de las personas para tener una vida sana, la escolaridad -la tasa de alfabetización de los adultos y la tasa bruta de inscripción a primaria y secundaria-, también procura medir la capacidad de las personas para conocer y entender su entorno; y finalmente el nivel general de vida alcanzado, que se basa en el producto interno bruto per cápita (Alarcón 2000). El índice es adecuado para valorar y distinguir a los países en materia de desarrollo, pero además añade información cualitativa a la producción de bienes y servicios¹².

El sentido del desarrollo humano es vivir vidas que valgan la pena. Esa premisa del desarrollo humano *“aplica una visión universalista a la libertad de vivir que la gente de hoy y del futuro valoraría”* (Anand y Sen 1994: 9). En esta perspectiva también se incluye la libertad reproductiva y el impacto que tiene en la sociedad el aumento poblacional. La posibilidad de tener muchos hijos se verá afectada por la disponibilidad de facilidades médicas y la expansión de la educación básica¹³.

Las libertades políticas y sociales son claves en sí, independientemente de los objetivos de desarrollo económico y social (Sen 1993). El negar las libertades políticas o los derechos humanos no brinda las garantías para la seguridad económica y, por ende, el derecho de propiedad. Siguiendo a Sen *“dado que las libertades políticas y civiles son elementos constitutivos de la libertad del hombre, su denegación es una desventaja en sí misma”* (Sen 1993: 3).

El desarrollo sostenible parte de la premisa de que la satisfacción de las necesidades en el presente no puede comprometer a las generaciones futuras. En otras palabras, se trata de cumplir la máxima de que los que vivirán en un futuro puedan vivir tan bien (o

¹² Alarcón opina que *“el IDH tuvo la ventaja de poner en el centro de la discusión mundial la complejidad del concepto de bienestar, las limitaciones de los indicadores tradicionales de bienestar y la búsqueda de metodologías alternativas que permitan captar los verdaderos avances en el proceso de desarrollo visto como desarrollo humano, es decir, centrado en la capacidad de las personas para vivir una vida mejor y no en la mera contabilidad de productos o insumos”* (Alarcón 2000: 6).

¹³ Anand y Sen adhieren el análisis del desarrollo humano desde la óptica universalista., que implica la convicción de que todos tenemos las mismas posibilidades de vivir vidas largas que valgan la pena. Consideran que no alcanza en valorar únicamente la maximización de la riqueza -o nivel de opulencia de la sociedad- para medir el bienestar, sino que se debe apostar a la generación de recursos que puedan servir para la mejora de los servicios sociales.

mejor) de los que viven en la actualidad. Según el pensamiento en cuestión es fundamental preservar el medio ambiente, los recursos naturales, los bienes materiales y el capital humano de forma sagrada para el futuro. La cuestión medio ambiental se ha convertido en un tema en sí mismo.

La necesidad del apoyo institucional para que se cumplan los objetivos de desarrollo humano se reflejó en la puesta en práctica de políticas sociales por todos los países. Más allá del diseño de las mismas, existe cierto consenso en torno a la complementariedad que hay entre las destrezas de las personas y las instituciones sociales (Anand y Sen 1994)¹⁴.

Por otro lado, siempre se precisan políticas públicas que atiendan el accionar de los mercados. Cuando se evalúa la efectividad de los mercados no se puede obviar las omisiones que el propio mecanismo de asignación conlleva. De ahí que repensar la cuestión del Estado a la hora de trazarse objetivos de desarrollo es vital. En general los mercados siguen reclamando una mayor liberalización en sus países y a nivel internacional. Los mercados, sobre todo los financieros, no han asimilado una nueva agenda de desarrollo (Ocampo 2001). La complejidad de la globalización y de las interrelaciones del mundo moderno hace que el Estado realice funciones que no formaban parte de sus objetivos históricos (Kligberg 1997)¹⁵. Por ejemplo, en la provisión de bienes públicos, que en sí no es una función nueva, pero que ha cambiado la forma de concepción de los mismos. Su provisión se debe regir por valores y objetivos socialmente definidos¹⁶.

¹⁴ Al hablar de las instituciones públicas no debemos olvidar que son construcciones sociales, y que cambian con el tiempo y con las personas que están a cargo. Ha- Joon Chang resalta que *“el complejo institucional de un país contiene varios elementos, y entonces puede ser descrito como pro-desarrollo, anti-desarrollo, o lo que queramos, dependiendo de qué elementos particulares pretendamos resaltar. En este sentido, las explicaciones basadas en la cultura y las instituciones (entendidas como las encarnaciones de valores culturales) pueden fácilmente degenerar en justificaciones ex post”* (Ha- Joon Chang 2005: 8).

¹⁵ Kligberg estudia, a nuestro juicio, con acierto la discusión en torno al rol del Estado. Argumenta que no se trata de polemizar sobre el tamaño del mismo, o sobre el grado de intervencionismo en el mercado, ya que el tema principal es qué tipo de Estado queremos, las tareas que debe realizar y de que manera. *“La discusión tecnocrática pura sobre la reforma del estado para el desarrollo social debería ser superada por un debate más amplio que arrancando de los replanteos respecto a los modelos de desarrollo, extraiga conclusiones en cuanto a cuáles serían los papeles del “Estado deseable”, y a partir de allí se procure aportar criterios técnicos para dotarlo de las capacidades para llevarlos a cabo”* (Kligberg 1997:11).

¹⁶ La asignación de los bienes públicos es un tema polémico e impregnado por la discusión libre mercado vs. proteccionismo. Ramos y Narbono (2001) explican que el mecanismo del mercado no es el adecuado

La complementariedad entre el sector público y el privado se traduce en un concepto ineludible para referirse al desarrollo: innovación. Joseph Schumpeter (1957) fue el precursor de situar la innovación en el centro de la temática económica. Innovar es hacer algo nuevo, generar cambios o novedades. El término se emparenta con la resolución práctica de problemas, el hacer algo diferente, el luchar contra cierta carencia o amenaza, o el disminuir la dependencia de algo o de alguien (Arocena y Sutz 2003). Otra implicancia de la innovación es el conocimiento, pues ambos se retroalimentan.

Cap. IV: Frente Amplio: evolución ideológica en materia de desarrollo

La izquierda uruguaya ha tenido desde su fundación una visión desarrollista del país. Por convicción, pero también por oposición a lo que se pregonaba en el país al momento de su constitución. Las fuerzas de izquierda que confluyen en el Frente Amplio se unieron por objetivos comunes, es decir, había propuestas en torno al cambio de rumbo del país¹⁷. Creemos que inevitablemente el incipiente Frente Amplio debía plantear un plan de desarrollo, debido a la incapacidad de las viejas élites políticas de hacer frente a los problemas del desarrollo y de la democracia (González 1993).

En 1971 había una distinción entre el programa del FA y los grupos que lo integraban. El programa no era anticapitalista, pero sí lo eran los grupos que integraban la coalición (Garcé y Yaffé 2004). No se tenía una confianza absoluta en la democracia burguesa, y el socialismo como meta estaba en la cabeza de los principales dirigentes¹⁸. El Estado

porque *“no genera incentivos para producir bienes y servicios para satisfacer las demandas de aquellos ciudadanos que no tienen recursos para pagar los mismos”* (Ramos y Narbondo, 2001: 136).

¹⁷ Justo es destacar que el FA de 1971 también albergaba grupos escindidos de los partidos tradicionales. Los grupos que conformaban la fuerza política, que en los escrutinios de ese año obtuvo el 18% en todo el país, eran: Partido Socialista, Partido Comunista, el Partido Demócrata Cristiano, y un grupo de colorados dirigidos por Zelmar Michelini y Hugo Batalla (Lista 99), un grupo llamado Patria Grande conformado de disidentes blancos dirigidos por el ex ministro Enrique Erro.

¹⁸ Con referencia a ello, Caetano, Gallardo y Rilla opinan que la izquierda adquirió tono recriminatorio contra la democracia representativa, y propuso, en cambio, la estrategia de poder basada en la movilización popular. La izquierda se ganó el mote de partido que miraba hacia el futuro, opuesta a los usos y formas del poder que habían utilizado las otras colectividades políticas (Caetano, Gallardo y Rilla 1995). Por lo dicho, consideramos que las sucesivas discusiones en torno al desarrollo económico y social del país tienen un alto contenido de discusión y de consulta popular. Esa costumbre de “asamblea permanente” del FA impregnó los abordajes de temas relevantes para la sociedad.

establecía las metas y los objetivos del desarrollo económico y social, mientras que el mercado quedaba subordinado al área estatal. Los grupos de izquierda también tenían un claro pensamiento anti imperialista, anti oligarquía y nacionalista, en el entendido que siempre debía prevalecer el interés nacional ante la amenaza de las potencias foráneas. En concreto, el programa del 71 era más moderado que la ideología de los grupos (Garcé y Yaffé 2004). En materia política mostraba más preocupación por la democracia -jaqueada por tensiones sociales-, pregonaba el pluralismo y la libertad y pretendía más participación de la ciudadanía. Para superar la crisis económica y social, ya se avizoraban en el programa propuestas con contenido desarrollista, que también se nutrían de lo que se llamaba la teoría de la dependencia, en boga en el continente. Además se planteaba romper los lazos de dependencia económica con los países desarrollados y la desconfianza a los acuerdos con los organismos multilaterales de crédito, romper las relaciones con el FMI, reperfilar la deuda externa de modo de atender las necesidades sociales, obligar a las empresas extranjeras a reinvertir en Uruguay sus ganancias, alinearse políticamente a los países socialistas, una reforma agraria que nacionalice las tierras, nacionalizar la banca, etc. Era un programa que proponía un modelo de desarrollo basado en la generación de la riqueza por vía del Estado, de las empresas públicas, o de las empresas nacionales “nacionalistas”.

Con el correr de los años la izquierda uruguaya ganó adeptos, ya sea en materia formal (la incorporación de grupos partidarios, en 1989 se integra el MPP, conformado por ex guerrilleros), o en la opinión pública y en la ciudadanía en general (ciudadanos blancos o colorados, o sin preferencia política).

En forma sintética, varios hechos marcan lo que sería el debate ideológico -entendido como debate de ideas- a nivel del Frente Amplio: la recuperación de la democracia en nuestro país, el camino hacia el desplome del nacionalismo a nivel internacional, la crisis del Estado de Bienestar, la validez de la lucha armada, la política regional con la gestación del Mercosur, y la victoria electoral en Montevideo. Con congresos ordinarios y extraordinarios mediante y grupos que pretendían formar parte de la coalición, el programa de izquierda camina inexorablemente hacia la moderación. Inexorablemente porque se debía ganar el electorado de centro, el indeciso, y el disgustado con los partidos tradicionales.

El Frente Amplio se erigió en el canal de organización y transmisión de varias demandas sociales y, además, se abanderó en la defensa de los derechos sociales, en la

lógica del Estado benefactor providente, garante de coberturas públicas y responsable de brindar seguridades laborales a los trabajadores (Caetano, Gallardo y Rilla 1995). La plataforma electoral de 1989 mantiene los principales postulados del 71 (Garcé y Yaffé 2004). En 1994 se da una moderación de los grupos que integran la coalición pero el programa no se alinea en ese sentido¹⁹. Se reescribieron algunas ideas en tono menos drástico, como la estatización de la banca, la constitución de un grupo de países deudores con el fin de no pagar la deuda externa, el papel del Estado industrializador, y el apoyo con reparos al Mercosur. Había algunas variantes: la reforma del Estado para profesionalizar la gestión de los funcionarios -con introducción de cuerpos técnicos y no de políticos en la gestión-, cierta preocupación por el equilibrio fiscal y la inflación que se cristalizaron en propuestas de cambios tributarios, con la incorporación sobresaliente del impuesto a la renta de las personas físicas (Garcé y Yaffé 2004).

El largo camino hacia un programa más moderado y de corte progresista culmina en el año 2004. Antes, en 1999, se había reformulado el tema de la deuda externa (se pretendía renegociarla con los organismos de crédito), suprimir lo hecho por el plan de German Rama (ex director del Codicen) en el área educativa, y dejar sin efecto las Afaps para pasar a un sistema de capitalización universal y solidario (Garcé y Yaffé 2004).

Recién en las últimas elecciones, cuando la llegada al poder era inminente, el Frente Amplio discute en forma más concreta lo que podía ser un proyecto de desarrollo económico y social. Se opta por el término de país productivo, un concepto que aún está por verse plasmado en la realidad. En la presentación de este capítulo, el entonces candidato por el EP-FA-NM anuncia que se debían superar las falsas incompatibilidades tales como “Uruguay agroexportador o Uruguay de servicios, o “Uruguay Natural o Uruguay Tecnológico”²⁰. Algunas de las ideas genéricas esbozadas por el presidente Tabaré Vázquez fueron: apostar a la biotecnología, los agronegocios, las tecnologías de la información y la comunicación, las industrias de la cultura y del turismo, el desarrollo y la innovación aplicada a los distintos sectores e industrias.

¹⁹ De cara a las elecciones de 1994 se dan negociaciones políticas que terminan con la entrada de sectores de los partidos tradicionales y otros ex frentistas (PDC), lo que da el inicio del Encuentro Progresista - Frente Amplio.

²⁰ Aseveración hecha por Tabaré Vázquez el 20 de Julio de 2004 al presentar el proyecto de “*Uruguay productivo*” en la Intendencia Municipal de Montevideo.

En el terreno económico generar un ambiente propicio para la actividad empresarial, con estabilidad macroeconómica, en una política monetaria basada en metas de inflación, perspectivas de crecimiento y restricciones fiscales, en un gasto público que atienda la inclusión social y la equidad, realizar políticas públicas para mejorar la expansión a largo plazo de la economía, mejorar la relación gasto público/ PBI, fomentar el ahorro público y privado, políticas de especialización y complementariedad productiva, respeto por los contratos asumidos por el país, cumplir con el pago de la deuda externa²¹.

Otro punto sobresaliente es la consideración de una auténtica reforma del Estado -dotarlo de dinamismo, inclusión y eficiencia-, disminución de presión fiscal sobre producción y consumo, políticas sectoriales de promoción, más inversión pública en infraestructura, promover un diseño institucional que lograra un mejor funcionamiento de los mercados -reglas de juego claras para preservar los derechos de los consumidores y respetar los derechos de propiedad-²².

El tema de las relaciones exteriores se trató en el capítulo “Uruguay Integrado”²³. En ese sentido, se habla exclusivamente de ideas para reforzar el Mercosur (desde el punto de vista político, económico, institucional social y energético), también se alude a la integración con otros países latinoamericanos y se menciona la posibilidad de hacer acuerdos con otros países y bloques (ALCA, Unión Europea, India y China) pero no en forma individual sino a través del bloque regional.

Un trabajo académico elaborado antes de las elecciones del 2004 planteó, en forma hipotética, qué se podía esperar de un gobierno de izquierda. En el mismo se afirmaba que el FA había asumido la defensa de la matriz batllista lo que le había permitido convocar adhesiones más allá de sectores específicos organizados debido a la defensa del modelo sustitutivo (Caetano, Luna, Yaffé y Piñeiro 2003).

Cap. V: Actual gobierno del FA en materia de desarrollo: camino al andar

²¹ Ídem.

²² Ídem.

²³ El capítulo “*Uruguay Inetgrado*” fue presentado el 4 de Octubre de 2004 en la Intendencia Municipal de Montevideo.

Según las opiniones recabadas para este trabajo este Gobierno no construyó un proyecto, un modelo o un plan de desarrollo²⁴. Sí hay distintas posiciones en torno al tema. En base a nuestra información, podemos establecer los siguientes cuadros esquemáticos para dar cuenta de las visiones de desarrollo existentes.

²⁴ Todos los técnicos entrevistados coincidieron en que no existe un plan de desarrollo en este gobierno según sus definiciones sobre lo que el mismo debe abarcar. Jorge Notaro dice que el desarrollo “*constituye una pauta para la acción del Estado fijando un marco de mediano y largo plazo para la política, a la que orienta e impregna con sus valores. Delimita una franja dentro de la cual se adoptan las medidas de política que tienen en cuenta las situaciones concretas y transitorias. Las medidas de política económica transforman a la estrategia de discurso en práctica y la proyectan desde el mundo de las ideas al material. Puede generar cambios en las conductas de los agentes como respuesta anticipada a los cambios que anuncia en la acción del Estado*”. Agrega que deben haber requisitos como “*la relación Estado – mercado – sociedad civil, la inserción internacional comercial y financiera, la estructura de la producción por origen sectorial y demanda interna o externa, la inversión y su financiamiento, es decir, la generación (origen) y modo de utilización (destino) del excedente, la distribución del ingreso y la dimensión social (pobreza, exclusión)*” Notaro afirma que este gobierno no cumple con ninguno de estos requisitos. Luis Bértola sostiene que el gobierno *carece de “un conjunto de características que, con cierta coherencia e interdependencia, tienen que ver con: un patrón de competitividad y de especialización productiva y de inserción internacional (lo que incluye a todo el sistema educativo y de ciencias y tecnología); cierta forma de estructurar la demanda entre exportaciones, consumo e inversión; una forma de distribución del ingreso y la riqueza; formas específicas para la toma de decisiones estratégicas y arbitrar los conflictos, lo que tiene componentes tanto de tipo nacional y micro-regional, como regional e internacional*”. Para profundizar este análisis ver las entrevistas en Anexo.

Cuadro 2²⁵.

¿Tiene el FA una única visión de desarrollo

	Si	No
Ministerio de Economía (Danilo Astori)	<i>“La columna vertebral es compartida. A veces en políticas concretas hay matices”.</i>	
Ministerio de Economía (Mario Bergara)		<i>“Hay distintas visiones, pero creo que nuestra idea de desarrollo –llamada “Una obra en construcción”-- se está haciendo”.</i>
OPP (Enrique Rubio)		<i>“Hay definiciones programáticas sobre el tema y después hay visiones. Se difiere en materia de énfasis y sobre qué implementar. No hay diferencias sustantivas, a veces hay distintas apreciaciones sobre prioridades, énfasis y recursos”.</i>
OPP (Conrado Ramos)		<i>“Hay esbozos pero no planes”.</i>
Ministerio de Desarrollo Social (Ana Olivera)	<i>“Yo creo que existe en teoría y que en la práctica tenemos mucho camino por recorrer. Un problema es la fragmentación de las políticas. Tenemos que hacer un plan más en conjunto y no por separado”</i>	
Ministerio de Turismo (Héctor Lescano)		<i>“Hay consenso en lo que es un desarrollo integral, crecimiento económico con distribución y sensibilidad social. Pero sin duda persisten matices y énfasis distintos. Persisten bloqueos o estructuras ideológicas fuertes”.</i>
Ministerio del Interior (Daisy Tourné)		<i>“Como en todo colectivo, no hay unanimidades y hay grandes consensos. Hay debates y en eso surge la construcción de lineamientos. Todos compartimos las grandes ideas de las que yo hablaba”.</i>

²⁵

En base a entrevistas realizadas por el autor. Ver Anexo I.

Ministerio de Trabajo (Eduardo Bonomi)	<i>“Hay una única visión. En cuanto a los caminos para lograrla puede haber más de uno. Pero el gobierno trabaja con un camino”.</i>	
Senador MPP (José Mujica)		<i>“Hay varias. Una estatista; otra institucionalista; y otra de cambio heterodoxo que es la que representamos nosotros”.</i>
Senador MPP (Alberto Couriel)		<i>“Hay una línea que tiene ortodoxias y heterodoxias. Hay continuidades de política económica. El Banco Central es ortodoxo de la primera línea (neoliberal) y en el MEF aparecen políticas fiscales que tienen ortodoxias y heterodoxias. En el caso de la primera bajar presión tributaria y gasto público sobre el producto. Es una forma de minimizar el Estado. En la segunda, viene la rendición de cuentas y mete plata para salud y educación”.</i>
Diputado MPP (Héctor Tajam)		<i>“Podríamos encontrar dos. Desde el MEF se asume que el país tiene deudas con el exterior muy fuerte, pero también al interior del país una deuda social muy fuerte que tiene que atender, que data de un compromiso político (...) las posibilidades de inversión estaban orientadas en esta visión a tener IDE (...) del otro lado están los que (creemos) en políticas sectoriales y dirigidas”.</i>

Diputado Vertiente Artiguista (Edgardo Ortuño)		<i>“(…) existen políticas que apuntan a eso. Deben desarrollarse y articularse en un plan de mediano y largo plazo (…) en el marco de un mismo programa ha habido distintas prioridades, que deben ir hacia un nuevo equilibrio. Me refiero a las prioridades que han puesto el énfasis en las variables macroeconómicas- propias del MEF- o el énfasis en otro ámbito, como las políticas sectoriales (…) con el fortalecimiento de la OPP orientada a planificar políticas de planificación del desarrollo se ha aportado un equilibrio que favorece al Gobierno”</i>
Ministro de Transporte y Obras Públicas (Víctor Rossi)		<i>“Seguramente existe más de una y por suerte es así. El FA no es un “partido”. Somos una fuerza política integrada por hombres y mujeres que tienen distintas visiones y valoraciones. Conviven al interior distintas visiones”.</i>
Técnico 1 (José Manuel Quijano)		<i>“Creo que no. Alguien dijo que este era un gobierno en disputa. Creo que hay varias ideas sobre el desarrollo y lo que este significaría; posiblemente no haya un modelo en el actual gobierno”.</i>
Técnico 2 (Luis Bértola)		<i>“El modelo dominante en el FA es el del Ministerio de Economía”.</i>
Técnico 3 (Jaime Yaffé)		<i>“Conviven dos visiones (…) una visión está anclada en el viejo desarrollismo, que quiere y apuesta a las políticas sectoriales, últimamente a la ciencia y a la tecnología, pero son ideas sueltas que no configuran un modelo, plan o estrategia a de desarrollo (…) en el Ministerio de Economía, Astori y Lorenzo se preocupan por crear ambiente macroeconómico que genere ambiente propicio para la inversión pero la asignación de los recursos la hace el propio mercado”.</i>

Técnico 4 (Gabriel Oddone)		<i>“Hay agendas diversas y agentes diversos manejando los temas que le competen. Al final del día no tenemos un trazo de largo plazo y consistente. Se revelan muchas contradicciones. Hay un problema de consistencia en el diseño e implementación de algunas políticas”.</i>
----------------------------	--	---

Cuadro 3.

¿Existen agrupamientos políticos sectoriales para defender las visiones de desarrollo?

	Si	No
Ministerio de Economía (Danilo Astori)	<i>“A veces sí. Hay sectores que defienden la utilización de instrumentos o herramientas. Hay menos diferencias en cuanto a los objetivos (...) algunos compañeros de otros sectores han sido reticentes en las herramientas utilizadas, y otros están más afines ya no sólo a los objetivos sino también a las herramientas”.</i>	
OPP 1 (Enrique Rubio)	<i>“Es posible que suceda algo de eso (bloques políticos sectoriales) por cuestión de apreciaciones políticas. A veces algunas políticas económicas pueden ser acertadas desde esa óptica, pero puede ser inadecuada desde el punto de vista de la alianza social que compone nuestro proyecto progresista, que incluye a las capas medias, trabajadores y sectores excluidos”.</i>	<i>“No hay alineamientos políticos sectoriales. Y a veces hay cambios de opiniones, se cambia de opinión con el paso del tiempo”.</i>
OPP 2 (Conrado Ramos)	<i>“Lo que yo he visto hasta ahora es que lo que se hace desde el MEF tiene un amplio apoyo de AU, Alianza Progresista, Nuevo Espacio.....la OPP, cuenta con el apoyo de la Vertiente y de algunos sectores del MPP...”.</i>	
Ministerio de Turismo (Héctor Lescano)	No cree que haya grandes alineamientos. No obstante, dice que su sector respalda absolutamente al equipo económico y a Danilo Astori, líder de Asamblea Uruguay.	

Ministerio del Interior (Daisy Tourné)		<i>“No hay bloques estáticos. Puede haber agrupamientos en discusiones puntuales. Pero varían. No nos ponemos de acuerdo para darnos de bomba un sector con otro. Pasa lo normal de una vida democrática. A veces unos se ponen de acuerdo con otros, y en otras ocasiones no. Yo en el gabinete defiende a todos los ministros, no solo a los socialistas”.</i>
Senador MPP (José Mujica)	<i>Admite a lo largo de la entrevista realizada agrupamientos políticos que defienden sus proyectos de desarrollo. En este sentido, dice que su sector tiene entendimiento político con la Vertiente Artiguista y opina que Asamblea Uruguay tiene el apoyo de Alianza Progresista.</i>	
Diputado Vertiente Artiguista (Edgardo Ortuño)	<i>“(en mis preocupaciones sobre lo que debe ser el desarrollo económico y social del país) mi sector ha coincidido con el MPP, el Partido Socialista y en cierto sentido con el Partido Comunista”.</i>	
Diputado MPP (Héctor Tajam)	<i>“(una de las visiones sobre el desarrollo) tiene el apoyo de la 738 y del Nuevo Espacio. (El segundo modelo) tiene el apoyo de mi sector, también han apoyado la Vertiente y la OPP”.</i>	

1. ¿Preponderancia del equipo económico?

“Probablemente los que critican a Economía harían lo mismo que el actual equipo económico si estuvieran ahí”. (José Mujica).

“Tenemos el mejor equipo económico en años. Tiene su visión y la hace pesar con fuerza” (Daisy Tourné).

Ocurre que hay una preponderancia de las reformas que provienen desde el Ministerio de Economía. Ya sea por la trascendencia que esta cartera tiene, o por el peso político de su titular (Danilo Astori), el equipo económico ha tratado de impulsar claras reformas de corte institucionalista con el objetivo de imponer reglas de juego claras para los actores del mercado, como el respeto a los contratos, y la previsibilidad en el manejo macroeconómico. Las reformas del Ministerio de Economía cuentan, además, con el apoyo del presidente de la República.

El ministro de Turismo Héctor Lescano lo sintetizó así: *“hay un liderazgo real en el terreno de las políticas económicas, que proviene de el ministerio de economía. En las grandes reformas hay un liderazgo de Economía, eso es claro (...) el presidente lo ha dicho: en materia de números, de desempeño de la economía, y de responsabilidad fiscal hay una confianza absoluta en Economía. Toda la política económica depende del MEF (...) el presidente respalda (a Economía y al equipo del ministro Astori) absolutamente, más allá de que a veces se vio obligado a hacer equilibrios políticos internos, como el caso del tratado comercial con los Estados Unidos.* Esta reflexión nos ilustra sobre la preponderancia del equipo económico en la puesta en marcha de políticas de desarrollo económico.

Tourné no niega el lugar central del Ministerio de Economía, pero aclara que *“al MEF se le torció el brazo en más de una oportunidad. La reforma tributaria y la reforma de la salud tuvieron cambios respecto al plan inicial. Y en esos cambios intervinieron los distintos sectores. El Ministerio de Economía no fija las reglas por si solo. Es verdad que a veces se impone, pero se trata de una visión consensuada”.*

Según Conrado Ramos *“sólo en el MEF hay una cabeza organizativa y dinamismo (...) en economía si hay un modelo y un lugar hacia dónde ir. Acá falta coordinación”.*

Ramos aclara que en los otros sectores del FA y en algunos organismos como en la propia OPP aún se está trabajando para construir un modelo alternativo.

Para el senador y ex ministro de Ganadería, José Mujica, los postulados del ministerio de Economía tienen un alto apoyo en la sociedad, y en forma destacada, en los ámbitos académicos: *“en la sociedad todos perciben la importancia de ese ministerio. Lo que hace Economía está ayudado por una visión que viene de tiempo atrás. Los anteriores gobiernos también la tenían. Este patrón de comportamiento, esta visión, viene de la Facultad de Ciencias Económicas que la ha impuesto como patrón común”*. El líder del MPP sostiene que los marcos institucionales alentados por Economía responden a una serie de lugares comunes dentro de la ciencia económica. Sobre el tema, Conrado Ramos opina que *“la barra de Economía es muy institucionalista, se ha aislado de la cabeza desarrollista, que está acá en la OPP. Pero se pueden complementar”*.

El ministro de Trabajo, Eduardo Bonomi, resume la estrategia del MEF en *“dar buenas señales a los mercados”*, lo que se logra por medio de *“una estrategia de favorecer la inversión extranjera dando facilidades para la inversión. Quiere dar imagen de facilidad para la inversión”*. Según el jerarca, la preocupación por atraer inversiones externas es compartida por el resto de los secretarios de Estado. El senador del Espacio 690, Alberto Couriel, opina que *“el tema institucional no es relevante en el proceso económico, pero es lo que está de moda. Y las modas juegan. Y los institucionalistas están presos de estas modas”*.

El economista Jorge Notaro considera que *“el Ministro Astori tiene la hegemonía sobre las decisiones de política económica, que podrían enmarcarse en un modelo no explícito ni acordado en el FA. En la medida en que los resultados son buenos, cuenta con el respaldo del Presidente de la República; por ejemplo la afirmación categórica sobre la permanencia de la política económica en el discurso del 07/09/07. Las principales organizaciones políticas del FA con representación parlamentaria o las principales figuras del Poder Ejecutivo (en particular el Ministro Mujica) logran incorporar modificaciones sin alterar la perspectiva de Astori”*.

En el cuadro 2 ya presentábamos la opinión de Luis Bértola, que decía que la visión que predomina es la del MEF, la que define de la siguiente manera: *“el Estado debe asegurar estabilidad y respeto a los derechos de propiedad, debe regular asegurando*

la existencia de mercados competitivos (...) promover una gestión eficiente y transparente de la cuestión pública y poner límites a las demandas corporativas”.

2. Una estrategia de desarrollo basada en el institucionalismo

“(...) La modernización institucional y la especialización institucional son componentes muy importantes de un proceso de desarrollo (...) el proceso de desarrollo puede ser visto de muchos modos. Uno de ellos es verlo a través del proceso de modernización institucional” (Danilo Astori)

Danilo Astori aprovechó para readecuar el programa del FA a los principales aspectos del discurso económico post consenso de Washington (Panizza 2007: 10)²⁶. Valiéndose también de los cambios gradualistas que realizaba Luis Ignacio “Lula” da Silva en Brasil y el socialista Ricardo Lagos en Chile, trató de apostar a los cambios paulatinos en Uruguay. De ese modo, insistió desde un primer momento en que la falta de inversión y de empleo eran la principal generador de pobreza y desigualdad, y que esto se invertía solo apostando a la inversión (Astori: 2005)²⁷. Mientras que el programa del Frente Amplio hace referencia al cambio de modelo, a la dependencia, al imperialismo, las ideas de Astori representan una estrategia de desarrollo basada en el crecimiento sostenido, los cambios estructurales (salud, vivienda, educación, tributos), en superar las restricciones económicas, en implementar reformas institucionales, y en acompañar políticas económicas y sociales. (Astori: 2005)²⁸.

²⁶ Panizza refiere a un discurso que toma distancia del discurso de la tradicional socialdemocracia, y se pone más a tono con la economía de mercado y la globalización. A diferencia del discurso de la socialdemocracia tradicional, este discurso está más a tono con la economía de mercado y la globalización. Panizza interpreta esto en el marco del clima político de la región, en el que resulta clave las expectativas de reformas gradualistas -que pretendían combatir la pobreza con medidas de ortodoxia macroeconómica- del PT en Brasil. El autor también analiza que la crisis argentina obligó a las agencias financieras internacionales a “expandir su tradicionalmente estrecha agenda económica e incorporar a la misma elementos del discurso de sus críticos, particularmente en lo que se refiere a la importancia de factores institucionales en el desarrollo económico y la relativamente mayor prioridad asignada a cuestiones relacionadas con la pobreza y la desigualdad” (Panizza 2007: 10).

²⁷ Conferencia de Danilo Astori en ADM (asociación de dirigentes de marketing) el 18 de mayo de 2005.

²⁸ Conferencia de Danilo Astori en evento organizado por ACDE y el Colegio de Contadores, Economistas y Administradores del Uruguay el 13 de mayo de 2005.

El equipo económico ha diseñado una estrategia de corte (neo) institucionalista. En ese sentido, se han hecho cambios institucionales, estructurales, pero además políticas concretas.

El marco teórico del que se nutren estas acciones se puede resumir del siguiente modo: las instituciones juegan un papel clave en el crecimiento económico. El pensamiento pregonado por el neoinstitucionalismo ha sido incorporado por jefes del Ministerio de Economía. Esta corriente estudia los problemas de la economía política. Además de estudiar los fundamentos microanalíticos de la teoría económica considera la incidencia en el comportamiento económico a largo plazo de las instituciones políticas y económicas. Las instituciones referidas son las reglas de juego y el sistema de incentivos que una economía genera para los distintos agentes. Otra variable clave en esta escuela son los costos de transacción. Las instituciones reflejan los costos de transacción presentes en la economía. Reducir costos es un camino importante hacia bienestar. El marco institucional -las instituciones legislativas y ejecutivas, el sistema judicial, las costumbres y normas formales, las capacidades administrativas y burocráticas-, fijan las restricciones para el intercambio, por eso adquieren relevancia en la economía, en la creación de políticas y en cómo se organiza el Estado (Bergara 2003:36). En esta corriente de pensamiento se trata de separar y de definir los roles que le caben al Estado y al mercado, con el fin de distinguir quién debe prestar un servicio, a quién, y cómo se debe regular la prestación.

La teoría aplicada a los países desarrollados demuestra que la iniciativa privada debe incluirse en un armazón de políticas públicas que englobe la reestructuración del aparato productivo, la diversificación, y el dinamismo tecnológico, con independencia de lo que puedan generar las fuerzas del mercado (Rodrik 2004)²⁹.

Se evita la polarización ideológica -por ejemplo, entre los gobernantes y los sindicatos públicos, o entre los partidos políticos-, pues se entiende que en última instancia perjudica a los beneficiarios de los servicios públicos, la ciudadanía.

La estrategia de desarrollo y social en la que se basa el equipo económico se autodenominó “una obra en construcción”. A continuación, un esquema de la misma:

²⁹ Rodrik (2004) explica que la innovación es la que permite lograr un crecimiento productivo, además de consolidar la estructura productiva nacional. Hace hincapié en que se deben proteger los derechos intelectuales.

- a) **Bases Instrumentales** → (política fiscal y política monetaria consistente, relaciones laborales predecibles y equilibradas, y reformas institucionales y clima de negocios)
- b) **Pilares Fundamentales** → (estabilidad social y reglas de juego creíbles, políticas productivas y sociales activas)
- c) **Metas relevantes** → (crecimiento de inversión, producción y empleo)
- d) **Objetivo Primordial** → (bienestar de los uruguayos, lo que se mide por el incremento de la riqueza y de la cobertura de las necesidades de los ciudadanos, la disminución sustancial de la pobreza y de la indigencia evitando la marginalización, la promoción del desarrollo humano en sus múltiples dimensiones, la búsqueda de un sistema más justo basado en la igualdad de oportunidades)

Con el fin de que la economía crezca, se plantea la necesidad de aumentar la tasa de inversión y las exportaciones³⁰.

Para garantizar el comercio internacional el requisito básico es garantizar condiciones estables y predecibles de acceso a los mercados en todos los ámbitos (bilaterales, regionales y multilaterales).

La inserción externa, la entrada de divisas y la atracción de inversiones extranjeras son indispensables. No hay convencimiento en el equipo económico de que la prosperidad provenga de la mano de inversiones nacionales o de cooperativas de trabajadores -como sí lo sostienen algunos sectores del FA-.

³⁰ Hacemos mención a las exportaciones de bienes y servicios. La primeras pueden ser en base al desarrollo agroindustrial aprovechando las ventajas comparativas tradicionales, con mayor valor agregado, y apostando a la inserción extra regional. También pueden ser las que se basan en el desarrollo industrial, cuya inserción se circunscribe a la región. Las exportaciones de turismo son las que provienen del turismo, software, y logística.

- a) Sobre el desarrollo:** que la fuente principal de ganancias de las empresas sea el descubrimiento y la innovación. Cambio en la estructura productiva, que el modelo de desarrollo genere una estructura de la propiedad, de distribución del ingreso y de las condiciones de acceso a la satisfacción de las necesidades humanas, más equitativa.
- b) Instituciones, reglas de juego y sistema de incentivos:** cambio en el comportamiento de las empresas desde un comportamiento oportunista o buscador de rentas hacia un comportamiento emprendedor. Fijar reglas de juego claras para los agentes económicos y así fomentar un sistema de incentivos. Las instituciones deben reducir la incertidumbre por medio de una estructura estable para la interacción humana.
- c) Estructura de la propiedad y distribución del ingreso:** cuánto más acceso a los recursos y más disponibilidad de los mismos más chances de que se desarrollen nuevas empresas y menor concentración de mercados. También aumentan los competidores (en el mercado) y la productividad. La desigualdad inicial se reproduce en el tiempo porque impone restricciones al acceso a la educación, a la tierra, y algunos derechos básicos.
- d) Caso uruguayo:** se propone una visión integral de desarrollo que englobe aspectos institucionales, económicos y sociales. Relacionado a los primeros, se proponen nuevas formas y contenidos, tanto en el Estado como en el sector privado. En el sector público se requiere una transformación profunda de su gestión y recursos humanos. Para el sector privado se pretende una mejor formación empresarial, promoviendo la cultura de competencia y la cultura emprendedora, que englobe la noción de responsabilidad social de las empresas. En términos económicos se propugna un crecimiento sostenido superior al registrado en el país en los últimos años. En la parte social, una de las ideas fundamentales es el combate a la pobreza, la indigencia y la marginación. Aquí se plantean dos alternativas: planes de corto plazo para atender las necesidades más urgentes y las políticas sociales en el

³¹ Estas nociones fueron extraídas del artículo “Una Visión estratégica de desarrollo económico en Uruguay”, incluido en el libro *Cuba y Vietnam: un nuevo análisis de las reformas económicas*, editado por Rubén Tanzini y Rosario Domingo, FCS-DECON – ASTI, Marzo del 2008.

mediano plazo.

- e) Aspectos puntuales para Uruguay:** una estrategia de desarrollo basada en la credibilidad en las reglas de juego, en la consistencia macroeconómica, en un prolijo manejo fiscal y política monetaria, en un esquema que de sustentabilidad de las cuentas públicas y en un cumplimiento del pago de la deuda externa. En el largo plazo, la apuesta es aumentar la tasa de crecimiento del producto y llevarla al 3 % anual (en el promedio histórico no supera el 2%). Para ello también se plantea subir la relación de inversiones respecto al PIB que en la actualidad está entre el 13% y el 20%. La sustentabilidad fiscal se logrará por medio de la reducción de la relación deuda-producto, de las reformas estructurales que se plantean en la estrategia de desarrollo y del incremento de la productividad y eficiencia de las empresas públicas. En materia productiva, apostar a la especialización con altos niveles de capacidad. No competir en base a escalas de producción sino apostar a vender calidad y conocimientos. Desarrollar las ventajas competitivas dinámicas, el progreso técnico, las inversiones en investigación, y la constitución de redes de innovación. Política salarial basada en la negociación colectiva con el fin de favorecer la estabilidad laboral y social. El Estado y el sector privado se deben complementar. Los privados deben apostar a la inversión productiva, asumir riesgos-para lo que debe haber reglas de juego creíbles-, y fomentar una cultura emprendedora. El sector público debe determinar las reglas de juego, controlar su cumplimiento, y participar en los proyectos de inversión que sean importantes en el largo plazo. En este punto es que se deben establecer prioridades en el presupuesto nacional.
- f) Inserción externa:** eficiente inserción exportadora y mejora en el acceso a los mercados externos, lograr dinamismo exportador. Además de profundizar la identidad del Mercosur como bloque regional, se busca la complementación con zonas de libre comercio ampliadas. También se debe ir hacia la construcción del mercado ampliado, que permita el desarrollo de industrias con economías de escala y de aprendizaje, y los acuerdos comerciales con terceros. Se busca la apertura, la diversificación geográfica, la especialización y el aumento del valor agregado, no se descartan las vías bilaterales y multilaterales, ni suscribir acuerdos con el apoyo de los organismos multilaterales y mercados financieros.

Lo más destacable de esta propuesta es la realización de las reformas estructurales y lograr un clima de negocios favorable a las inversiones. Ese es el corazón del equipo económico. El objetivo es el ajuste de incentivos con reglas que ayuden a la toma de decisiones de ahorro e inversión de mediano y largo plazo, la mayor transparencia con relación a las acciones de gobierno y a la información que la sociedad solicita, y la facilitación del comercio y las inversiones (Bergara 2007).

La clave de estas reformas está en el contenido, pero también en la construcción de capacidades institucionales en áreas claves del funcionamiento económico, con la máxima de solidificar las formas de capital social y capital humano.

Ayudar a que mejore el clima de inversiones y la promoción de la competitividad se logra por el fomento de las oportunidades de inversión al sector privado, en la inversión en servicios públicos e infraestructura, con la efectiva protección de los derechos de propiedad, la reestructura de la legislación sobre bancarrota, la promoción de políticas de competencia y de competitividad, la promoción del comercio y las políticas de calidad y la promoción de la inversión (Bergara 2007)³².

³² Las principales reformas y políticas concretas aplicadas son:

- a. reforma de la Dirección General Impositiva y nuevo sistema tributario con el objetivo de atender los siguientes fines: equidad tributaria, combate a la evasión, estímulos a la inversión, simplificación, mayor equilibrio de impuestos directos e indirectos, y revisión de exoneraciones y subsidios
- b. pago por adelantado de la deuda del país a los organismos multilaterales de crédito (Fondo Monetario internacional y Banco Mundial).
- c. nuevos criterios para solucionar el endeudamiento interno (principalmente de los productores agropecuarios), resolviendo caso por caso y no por una ley general.
- d. definición de criterios para orientar el funcionamiento de los Consejos de Salarios, con la fijación de un salario mínimo nacional e incremento del salario medio real
- e. en el sistema provisional, impulso de reformas (algunas están en curso) en la Caja Policial, la Caja Militar y la Caja Bancaria
- f. en el clima de negocios, ley de competencia, nueva legislación de quiebras y procedimientos concursales, mejora en las empresas públicas, promoción comercial y creación de la Unidad de Atención y Promoción del Sector Privado
- g. en política presupuestaria la idea manifestada por el equipo económico es que sea la expresión financiera del programa del FA, y que se modernice en el sentido de políticas directivas adecuadas y una visión estratégica, autónoma de reclamos partidarios y sectoriales.
- h. Nueva carta orgánica del Banco Central y modernización de la Dirección de Aduanas.
- i. Reforma de la institucionalidad en materia de políticas de vivienda con la creación de la Agencia Nacional de Vivienda
- j. Promoción del mercado de capitales

3. La búsqueda de los equilibrios políticos para gobernar.

“Es clave mantener los equilibrios (...) creo que dejamos de ser una coalición de partidos para ser un partido con distintas corrientes” (Enrique Rubio)

“Lo peor que le puede pasar el FA es el canibalismo. Siempre la izquierda apostó a la unidad. Siempre apostó a la unidad y muchas veces terminó desunida.” (José Mujica)

Uno de los objetivos fundamentales del actual Gobierno del Frente Amplio ha sido la búsqueda de equilibrios políticos al interior del Poder Ejecutivo. Se ha procurado mantener una correlación de fracciones políticas para encontrar mecanismos de producción de consenso en el ejecutivo que asegure el respaldo legislativo y la unidad oficialista.

El FA ha asumido su nuevo rol oficialista, conjugando los equilibrios en su interna con el nuevo status que adquiere al mando del gobierno nacional. En ese marco general los ministros del gabinete de Vázquez cumplen un doble rol: ministerial y líderes de sectores políticos que conforman la coalición. En la discusión de varias reformas impulsadas por el Gobierno los integrantes del ejecutivo tuvieron que enfrentarse ante la disyuntiva de responder a una lógica de fracción o sector, o a una lógica de equipo de gobierno³³.

El principal desafío pasa porque la actuación en el gobierno de un “Partido de Coalición mayoritario” con varios actores internos en disputa sea capaz de sortear con éxito sus divisiones internas para encarar decisivamente los cambios propuestos en el proyecto de país. Chasqueti (2005) señala que *“el novel presidente de izquierda no construyó una coalición como sus antecesores, sino que, por el contrario, instaló un gobierno de partido apoyado en un gabinete con un carácter eminentemente político”*.

El Frente Amplio sorteó con éxito su rol como protagonista del sistema político en tanto competidor electoral, con la canalización del descontento popular generado en la década

³³ Reiteramos la misma observación que hacíamos al comienzo de nuestro trabajo: a comienzos de este año hubo un recambio en la mitad del gabinete, en el que gran parte de los cabezas de lista volvieron al senado. Para este trabajo trabajaremos sobre los dos escenarios (el viejo y el nuevo). Sostenemos que la búsqueda de los equilibrios políticos será determinante en lo que queda de la administración, cómo lo fue hasta marzo de este año.

de los 90 frente a los llamados partidos tradicionales, capitalizando apoyo político para su fuerza electoral. Ello bajo el abrigo de una estructura partidaria, que responde fuertemente a una tradición, que debido a su juventud (comparada con la de los llamados partidos tradicionales) está más viva y presente en sus adherentes que nunca.

La estructura de partido de coalición con un alto grado de fraccionamiento obliga a competir dentro de una interna, donde el premio es uno solo y la radicalización de divisiones, si bien no los mantiene alejados dentro del espectro ideológico entre sí (González 1993), sí los diferencia, en tanto responden a lealtades sobre los líderes de fracción. Pero la matriz política de un sistema generadora de consensos y gradualismos, que configura a los actores centrales de la formación de la estructura social como partidos y no como fracciones, son las condiciones que hacen que el Frente Amplio sea capaz de articular a sus fracciones dentro del partido.

Chasqueti, explica que *“los jefes de fracción allí representados garantizan el comportamiento legislativo del 88% de la bancada legislativa del FA”*. Entonces, concluye Chasqueti, *“la polarización ideológica de la interna partidaria sería combatida desde el seno del propio gabinete a través del compromiso de la mayoría de los líderes”*.

¿Cuál es la consecuencia que tiene este aumento del fraccionamiento del actual partido de gobierno? Pues muy menor si la ubicásemos en otro país, pero en Uruguay *las fracciones de los partidos son agentes con alta visibilidad pública y estructuras de liderazgo consolidadas. Este modelo de partido no cuenta con jefe de partido al estilo europeo, pero sí con jefes de fracción que controlan la disciplina de sus integrantes y el proceso de selección de candidatos de sus respectivos grupos.* (Buquet et al. 1998).

La característica del actor que llega al gobierno es precisamente que *“los partidos integrantes de la coalición del Frente Amplio de 1971, se fueron transformando con el paso del tiempo en las fracciones del Frente Amplio”* (Lanzaro, 2000).

En nuestra hipótesis de trabajo decíamos que los posicionamientos en materia de desarrollo se trasladaban a las relaciones de cooperación y conflicto al interior del Poder Ejecutivo. Prácticamente todos los políticos entrevistados hicieron hincapié en la

“negociación política”, o en “la búsqueda de síntesis”. Lescano va más allá y habla de “los equilibrios políticos internos”.

En cuanto a la lógica política del Frente Amplio para saldar las discusiones en materia de desarrollo, la ministra del Interior Daisy Tourné opina que *“se construye sobre la realidad. No predomina ni lo de Astori ni lo de la ultra izquierda. Sale una construcción. La mejor solución en este Gobierno es la que no conforma a nadie y contenta –o contiene- a todos. A veces tenemos problemas. La fuerza política no discute lo que tiene que discutir: sigue teniendo cabeza opositora, es oposición del Gobierno. Falta aceptar mecanismo. Uno hace lo que aprendió. Pasa mas discutiendo que proponiendo. Algunos sectores, como el Partido Comunista, no ha aprendido a defender al Gobierno. En mi sector me costó muchas discusiones hacer entender que hay que defender al Gobierno. Y en todos los sectores hay gente que se opone y gente que apoya”.*

El ministro de Transporte, Víctor Rossi, asegura que *“para que haya futuro progresista en el país debemos trabajar en fortalecer la unidad y la síntesis de ideas (...) ningún sector de este gobierno se puede cortar sólo. Si queremos triunfar lo tenemos que hacer entre todos, no hay otra alternativa. Eso es lo construcción de la síntesis. No se gana haciéndonos los diferentes o haciendo muros contra algunas políticas públicas”.*

El integrante de Alianza Progresista se refirió también a los conflictos internos para llevar a cabo la estrategia de Gobierno y a la falta de cooperación de algunos sectores: *“nosotros siempre procuramos contribuir a la acción de Gobierno. Mi sector es oficialista, no jugamos a decir una cosa en el consejo de ministros y a contradecirla en las asambleas. Somos oficialistas y asumimos en la responsabilidad en lo que sale bien, en lo que falta y en lo que sale mal”.*

El senador José Mujica apunta que se deben congeniar las ideas. *“Hay proyectos distintos. Asamblea Uruguay núcleo cierto tipo de gente, clase media universitaria por llamarla de algún modo (...) el MPP es más heterodoxo, juntamos gente de todos lados, el pensamiento del MPP es muy libertario”.* Establece la comparación con Asamblea Uruguay consciente de la importancia de ese sector y de la necesidad de lograr acuerdos en políticas de largo plazo que apunten al bienestar de la población. Consultado por esa

negociación de cara a lo que resta de esta administración y a un (hipotético) gobierno del FA en el 2009 dice: *“aquí no hay otro camino que la negociación, ellos van a tener que llevar una parte de la visión agrointeligente y nosotros vamos a tener que llevar una parte del institucionalismo (...) Habrá que negociar como siempre. En la fuerza política discutimos mucho. Nos falta vida política interna, estamos muy distanciados. Lo peor que le puede pasar el FA es el canibalismo. Siempre la izquierda apostó a la unidad. Siempre apostó a la unidad y muchas veces terminó desunida”*. Al ser preguntado acerca de las posibilidades de que este Gobierno establezca un único proyecto de desarrollo de largo plazo, Mujica contestó: *“Claro que es difícil. Tenemos que buscar entendimientos. Y el problema es la falta de confianza interpersonal, intrapartidaria, y extrapartidaria”*.

El subsecretario de Economía, Mario Bergara, dijo cuáles fueron las trabas para llevar adelante sus proyectos: *“en el Poder Ejecutivo tenemos roces con Cancillería por el tema de la inserción, ya sea por el papel del MERCOSUR o el relacionamiento con Estados Unidos. Pero con el resto de los ministerios trabajamos bien. En la OPP la nueva dirigencia tiene un posicionamiento político muy marcado, por lo que hay gente que sólo responda a esa lógica lo que nos dificulta el trabajo, pero otra más técnica nos lo facilita. Toda la parte de transformación del Estado y descentralización nos es indiferente”*.

Cap. VI: Propuestas alternativas al MEF en materia de desarrollo.

La mayoría de las personas entrevistadas admitieron la existencia de distintos puntos de vista en el gobierno sobre visiones de desarrollo económico y social. Fundamentando

nuestra explicación en los diálogos con los políticos, concluimos que Economía tiene el cerrado apoyo de Asamblea Uruguay, Alianza Progresista y el Nuevo Espacio. Estos sectores han defendido las políticas de corte institucional en todos los casos. Por otro lado, surgen diferencias en ciertas ocasiones con el MPP, la Vertiente Artiguista y parte del Partido Socialista, que buscan un modelo alternativo.

1. Los libretos de Mujica y Rubio: entre la agrooteligencia y la innovación.

Si bien no se ha sistematizado las propuestas, visualizamos dos alternativas: la que pregona el senador José Mujica acuñada en la perspectiva de “*país agrooteligente*”, que cuenta con el apoyo crítico de parte de su sector y de la Vertiente Artiguista, y la de Uruguay innovador y del conocimiento, cuyo principal abanderado es Enrique Rubio. Se trata de puntos de vista muy similares, a tal punto que no nos parece adecuado presentarlos como dos visiones antagónicas, pues son complementarias.

Existen pequeños matices entre el libreto de Mujica y el pensamiento de Rubio, que es ampliamente apoyado pro su sector político, la Vertiente Artiguista. Encuadramos la tendencia política de la visión de Uruguay innovador en el neoestructuralismo cepalino. Esta corriente surgió dentro de una serie de paradigmas alternativos al Consenso de Washington, a las políticas de ajuste estructural de la década de los 80’ en la región, y con una fuerte sintonía con los procesos de desarrollo en el sudeste asiático.

También surge como una superación de las nociones básicas del estructuralismo, ya que se adapta a los nuevos tiempos de apertura económica y globalización, bajo la premisa de que los principales problemas económicos de América Latina no estriban en las distorsiones inducidas por la política económica, sino que son más bien de carácter endógeno, estructural, y de origen histórico (Guillén Romo 2007). En el centro de la acción neoestructuralista está la apuesta al accionar del Estado, actor relevante para el desarrollo, acompañado de empresas públicas eficientes, competitivas, y con financiamiento y gestión autónoma. La privatización no se considera una alternativa válida, a no ser que se trate de empresas públicas no productivas y no estratégicas (Romo, G. 2007)³⁴. Un aspecto clave es la competitividad exterior, que se traduce en la

³⁴ Vale consignar que los neoestructuralistas se oponen a la privatización sistemática de empresas públicas como forma de aumentar su eficacia y la generación de beneficios. Señalan que hasta ahora las privatizaciones en América Latina no han demostrado ser eficaces y beneficiosas para las sociedades (Romo 2007).

mejora de la inserción internacional de los países de América Latina, por medio de la incorporación de innovaciones tecnológicas y aumentos de la productividad³⁵. En política económica las ideas distan de ser ortodoxas, más bien los neoestructuralistas recomiendan la aplicación de políticas heterodoxas que puedan reestablecer los equilibrios macroeconómicos fundamentales. Aplicando esa lógica, se necesita reducir el déficit interno y externo y controlar el aumento de los precios internos. La diferencia con el viejo estructuralismo es que se acepta la apertura económica y la globalización, se impulsa la industrialización hacia fuera, junto con instrumentos activos para favorecer ciertas exportaciones de forma selectiva.

Del mismo modo que consideramos la influencia de las ideas neoestructuralistas creemos que la preparación académica de los gobernantes es un aspecto insoslayable. Enrique Rubio fue coordinador del “*Programa Cientis*”, un proyecto que reunió a cientos de académicos, especialistas y políticos para intercambiar ideas para elaborar un programa de desarrollo en el campo de la ciencia, tecnología, innovación y sociedad. En la recopilación final de la iniciativa el hoy director de la OPP y referente de la Vertiente Artiguista propone construir una política nacional de largo aliento, que se inserte en el contexto internacional, y que haga viable un modelo de desarrollo nacional. Los requisitos son “*objetivos económicos en materia de crecimiento e innovación productivas y de generación de empleo, objetivos sociales de redistribución de la riqueza e inclusión social, objetivos democratizadores en materia de relaciones laborales, que apunten el desarrollo del sistema de innovación*”, etc (Programa Cientis 2003: prólogo).

El documento resalta que se debe reincorporar la agenda del desarrollo, cuyo paso inicial es apostar a la incorporación de valor agregado en la producción de bienes y servicios. El punto de partida es que la producción de conocimientos y su incorporación a la vida social es el factor central para el desarrollo social. En el área de los recursos naturales la meta es superar la dependencia de las commodities en las exportaciones.

Para dejar atrás los problemas de las regulaciones internacionales y el problema de calidad de las materias primas se entiende que hay que incorporar valor y nuevas tecnologías para realizar modernos complejos agroindustriales, que a su vez puedan incorporarse en un proceso sistemático de innovación, con especial atención al

³⁵ El autor agrega que en sintonía con la importancia asignada a la competitividad externa, los neoestructuralista hacen énfasis en las políticas en tecnología, industrial y educativa para mejorar la inserción externa. Más adelante veremos el papel que Rubio le asigna a estas políticas.

fortalecimiento de las Pymes y de la producción familiar agropecuaria. Los aspectos claves son invertir en ciencia, tecnología e innovación, redoblar los esfuerzos en la generación de conocimiento vía el apoyo financiero a los institutos de la educación, incorporar nueva tecnología en los rubros productivos tradicionales, y desburocratizar los trámites estatales que atenten contra las inversiones productivas de las empresas y del propio Estado.

Con el fin de lograr complementariedades con los países vecinos se plantea la profundización de los vínculos regionales a través de los organismos existentes en el Mercosur (Mercosur-Recyt), pero también con una definición en conjunto de direcciones estratégicas de trabajo. En política exterior el proyecto estipula dar prioridad al espacio de integración regional, con el fin de potenciar la identidad, la soberanía, el desarrollo nacional y una nueva inserción en el mundo (Programa Cientis 2003).

El proyecto de desarrollo defendido por Rubio, y que a juzgar por la información recopilada tiene el apoyo de su sector político y de parte del MPP, se asemeja a un plan de cambios pensado desde y para el país.

A sabiendas de las dificultades de enmarcar el mismo en una única corriente teórica, nos parece atinado analizarlo dentro de la corriente neo estructuralista, aunque el mismo tiene sus singularidades. La principal, el abundante énfasis en el área del conocimiento y en un sistema nacional de innovación. En la elaboración del programa Cientis participaron referentes de la Udelar y del ámbito de la investigación. La certeza de que Uruguay debe apostar a la ciencia y a la tecnología para dejar atrás su dependencia de la exportación de productos con bajo valor agregado, une el libreto de Rubio y Mujica con buena parte de la elite académica³⁶.

Las ideas sostenidas por el líder del MPP, José Mujica, refieren a la aplicabilidad del modelo neocelandés al país. La idea central es la innovación aplicada a los procesos productivos. Además se considera que tanto el Estado como las empresas deben fomentar la investigación y la formación de los trabajadores. El país agointeligente centra su atención en el papel del agro. A diferencia de la perspectiva que describíamos

³⁶ En base a material recopilado y a las entrevistas percibimos esa sintonía. En el programa Cientis, a modo de ejemplo, participaron varios académicos bajo la convicción de que el país debe apostar a la ciencia, a la tecnología y a la innovación para lograr mejoras en materia de bienestar.

recién, aquí el rol de los sectores agropecuarios es la base que genera el dinamismo en los demás sectores.

La raíz ruralista de Mujica no es un aspecto para nada despreciable. En sus discursos ha puesto el énfasis en el papel del campo, en el vaciamiento del medio rural, en la falta de técnicos agropecuarios, en la poca densidad de población del medio rural, y en la superabundancia de profesionales tradicionales (abogados y médicos).

Si observamos las principales líneas de acción del Ministerio de Ganadería para este quinquenio notamos cuál es la matriz de desarrollo: *“crear una red de innovación y desarrollo al servicio de nuestra cadena agroindustrial (...) las cadenas agroindustriales son el pilar principal de la economía en general para generar trabajo y producción”*, al Estado se le asigna el rol de cumplir *“un papel activo insustituible a cumplir para que operen positivamente los mecanismos de mercado (...) es responsable de implementar una política activa que contribuya a orientar el crecimiento de la producción y asegurar la integración social y la reducción de las grandes desigualdades sociales”*³⁷.

Podemos arriesgar que se trata de una óptica relacionada con los nuevos aportes de la CEPAL sobre una estrategia de desarrollo productivo. Ateniéndonos a esta postura, el crecimiento económico está intrínsecamente vinculado al contexto estructural, compuesto por el aparato productivo y tecnológico, la configuración de mercados de productos y factores, las características de los agentes, y la forma en que estos mercados y agentes se relacionan con el contexto externo. Una orientación de políticas que apoyaría al crecimiento se centra en dos conceptos esenciales: innovación y complementariedades³⁸. La complementariedad se cristaliza a través de las estructuras productivas, y por medio de las externalidades que se dan entre los agentes económicos. Se necesita de una estrecha vinculación entre el sector empresarial y el Estado, que establezca mecanismos de control recíprocos y un vínculo entre incentivos y resultados.

³⁷ Documento elaborado por la Unidad de Proyectos y Cooperación Técnica (UPCT) del MGAP en el año 2005. Disponible en: www.mgap.gub.uy/opypa/ANUARIOS/Anuario05/

³⁸ Para realizar una breve descripción de los principales puntos del pensamiento neocepalino acudimos al material de estudio de la asignatura *“Modulo de Desarrollo”* de la FCS. Los principales textos y apuntes se encuentran disponibles en: <http://www.fcs.edu.uy/enz/desarrollo/modulodes/materiales.htm#teoriades>

Otra arista de los estudios de la nueva CEPAL es la incorporación de la agenda del desarrollo sostenible bajo el convencimiento de que se deben preservar los recursos naturales y además canalizar las inversiones hacia sectores productivos dinámicos que utilicen la mejor tecnología disponible y procesos de producción limpia. Las fuentes laborales deberían concentrarse en los sectores considerados estratégicamente productivos.

En este punto sí podemos establecer un paralelismo con las ideas de Mujica. Con el afán de evitar la heterogeneidad estructural propia de los 90' -plasmada en fuentes laborales con escasa productividad, siendo el ejemplo más reconocido el sector servicios- la propuesta es fomentar el acceso a activos productivos, tales como capital, tierra, tecnología, y capacitación, para afianzar el crecimiento económico con equidad. Las políticas sectoriales se dirigen al desarrollo del medio rural, al fomento de las microempresas, y al sistema de seguridad social para los trabajadores de pequeñas empresas.

Lo principal de los análisis “neocepalinos” es la importancia que se le asigna a la competitividad para que el crecimiento a largo plazo sea autosostenido (Pittaluga y Porcile 1999). Justo es aclarar que tanto los neocepalinos como los neoestructuralistas admiten la importancia de una política macroeconómica consistente. Los pilares son políticas fiscales, monetarias y cambiarias consistentes y flexibles, para evitar que los agentes acumulen deudas cuantiosas y que se produzcan desequilibrios en los precios macro más importantes (tipo de cambio, tasas de interés) y en el precio de activos financieros y activos fijos, sistema estricto de regulación y supervisión prudencial, y política de pasivos destinada a asegurar un perfil adecuado de vencimientos de las deudas interna y externa del sector público y privado³⁹.

Descifrar cuáles son los apoyos teóricos del país agointeligente promocionado por Mujica no es una tarea sencilla. Quizás sea este el libreto más ecléctico, pues en él influyen las corrientes teóricas que el líder del MPP considera más cercanas a su ideología. Pero además intervienen sus propios sentimientos subjetivos. Mujica ha transitado por el socialismo-marxista, la lucha armada, y la reconciliación con los métodos democráticos para hacer valer las ideas (véase entrevista en Anexo I).

³⁹ Ibídem.

Encasillar su pensamiento en una teoría es, por lo menos, arriesgado. En su visión notamos un claro predominio de su anclaje sentimental con el medio rural, del cuál se considera parte. El sector productivo es el campo, en él se generan las divisas, y por eso se debe refundar el mismo, o para empezar, evitar que se vacíe. En ese sentido es que lo comparamos con Benito Nardone. No a nivel programático y de las ideas -sería incorrecto desde el inicio ya que se trata de dos tiempos históricos diferentes- sino en el papel asignado a todo lo que implica los trabajadores del medio rural, considerados como una unidad o asociados⁴⁰. En el terreno académico creemos que Mujica no ha tenido referentes claros pero sí personas que merecieron su atención. Entre ellas, Rodrigo Arocena, Judith Schutz, Alberto Nieto, Luis Bértola, entre otros.

En síntesis: las ideas de Mujica y de Rubio parten de la misma base. Por eso es que en las entrevistas realizadas para el trabajo se admite la sintonía entre los sectores políticos que representan. Más allá de los matices que ya explicamos, los objetivos propuestos son los mismos -básicamente el eje Uruguay innovador y del conocimiento-.

2. La apuesta a la refundación nacional: más izquierda.

Por otro lado, existen grupos en el gobierno que apuestan a un modelo basado en el poder de las fuerzas productivas nacionales, que depende en gran medida de la capacidad productiva del Estado, y que desprecia de las inversiones extranjeras. Es un proyecto de refundación nacional⁴¹. El MPP en su 6º Congreso delineó un proceso de desarrollo al que calificó de Refundación Nacional, que puede sintetizarse en la siguiente expresión textual de su documento central, “(...) es *necesario emprender la refundación nacional sobre la base de un proceso de reconstrucción del aparato*

⁴⁰ El líder del MPP ha manifestado en infinitas oportunidades su preocupación por el vaciamiento del medio rural y por la escasa identidad y valoración del trabajador del medio rural. En la conversación mantenida para esta tesis Mujica dijo que se debe revalorizar el trabajo en el medio rural. A su entender, los empresarios ganaderos deben compartir las tareas rurales como ocurre -según afirma él- en Nueva Zelanda. Siguiendo este razonamiento reivindicó el papel de los pequeños emprendimientos rurales. Pusco como ejemplo las políticas que el MGAP ha impulsado para el sector lechero y el proyecto de descentralización rural.

⁴¹ Para profundizar consultar las conclusiones del 6º congreso del MPP., disponibles en www.mppuruguay.org

productivo, del entramado social y de las relaciones de solidaridad y cooperación (...)”. Creemos que en buena medida estos pensamientos surgen por oposición a la línea de Economía. En esta visión se incorporan las bases militantes del FA. El mismo cuenta con el apoyo de los sectores más radicales del MPP, cierta parte del Partido Socialista y el Partido Comunista⁴². Opinamos que el hecho de que la política económica en estos tres años haya sido “prudente” para lo que es un gobierno de izquierda, es un aditivo para la aparición de pensamientos alternativos. El proyecto de refundación nacional tiene un fuerte anclaje con los fenómenos políticos de la región. En América Latina varios líderes han izado la bandera del desarrollo autónomo-local, de la mayor independencia posible de los capitales extranjeros, de la integración regional, y de la participación de los trabajadores (agremiados o no) en los procesos económicos. Parte de esta corriente es tributaria del pensamiento cepalino de la década de los 60’, que se complementa además con la teoría de la dependencia. El principal reparo de esta corriente al manejo económico actual es lo que consideran una insuficiente injerencia del Estado en los procesos productivos. En el caso uruguayo que estamos estudiando, opinamos que esta visión difiere con las otras dos en el papel que se le da al Estado y a los agentes públicos en el mercado. Según este pensamiento cuanto menos mercado mejor. Y si en un futuro esa palabra es reemplazada por la economía social, de autogestión, o del cooperativismo, el objetivo está cumplido.

⁴² Admitimos que los agrupamientos político-sectoriales no son definitivos y que pueden cambiar por la coyuntura política. Mujica admite que esta visión -que él la considera estatista- es defendida por el PS y el PC (véase entrevista en Enexo I).

Cuadro IV.

Visiones alternativas al MEF⁴³.

	Visión 1 (agointeligente).	Visión 2 (refundación nacional)
Idea principal	<p>Mujica: <i>“(El desarrollo) desde el punta de vista económico se trata de generar más valor en menos tiempo (...) el generar más valor en menos tiempo se resume en un concepto que yo inventé: agointeligencia. Priorizar la producción agraria pero que agregue valor antes de llegar al producto final (...) debemos vender hacia fuera otros productos, debemos tomar el agro como base, y desarrollar otros productos o sectores cómo las vacunas, las fitotecnias y la bioquímica”.</i></p> <p>Rubio: <i>“Un pequeño país debe tener una buena inserción geopolítica y desarrollar las cadenas agroindustriales. Apuntar a los sectores con alta tecnología. El Uruguay debe poner innovación en cadenas agroindustriales, apostar a los sectores que pueden hacer so (software, turismo, y agro) y aprovechar el nodo logístico que tiene con la salida al mar. Un desarrollo diversificado de cadenas largas, no competimos en base a la cantidad pero sí en basa a la calidad”.</i></p>	<p>Se trata de un modelo nacional que deje detrás la matriz agroexportadora. Se propone el perfeccionamiento de sectores productivos que puedan abastecer al mercado interno, vía desarrollo de la agricultura, la industria que suministre rubros alimenticios más allá de la frigorífica, incentivos de producción vinculada a formas de producción micro, pequeñas y medianas. Se apuesta a la investigación, para lo que se necesita un desarrollo tecnológico propio. El sector agro debe redistribuir sus ganancias para dar lugar a formas de producción tanto sectoriales como tecnológicas. Esta idea de refundación nacional tiene una apuesta muy fuerte: colectivizar el acceso a la tierra, por no mencionar el avance inmediato hacia medidas de carácter socializante de la misma. El ejemplo es la agricultura familiar, las experiencias asociativas en el campo, la combinación de agricultura con producción de energía, cuyo ejemplo paradigmático -y a seguir- es lo hecho en Bella Unión con la ex Calnu. Otro tema bisagra es la distribución de la riqueza social. La discusión debe ser cómo buscar formas de distribución y no formas de acumulación. <i>“(...) creemos que Uruguay puede comenzar a cambiar si lo hace desde y con sus trabajadores, productores, y no solamente con políticas hacia la fuerza de trabajo y para sus empleadores”.</i></p>

⁴³ Para realizar la “Visión 2” nos basamos en la exposición realizada por los economistas Héctor Tajam, Gabriela Cultelli, Lilián Galán y Claudio Fernández denominada “Tiempos de cambio. Modelo nacional y modelo transnacional. El Uruguay en la coyuntura”, presentado en IX Encuentro internacional de economistas sobre globalización y problemas del desarrollo en La Haban, del 5 al 9 de Febrero de 2007

Papel del Estado	<p>Mujica: <i>“Hay un paradigma de que los problemas del país son por el tamaño del Estado (...) personalmente sostengo que el problema no es el tamaño sino la eficacia. Y el drama es que tenemos un aparato estatal que no cumple bien sus funciones, lo que es un problema sustancia”</i>.</p>	<p>Las políticas específicas por parte del Estado y el sector público juegan un rol sustancial. Se propone reestablecer el entramado social por medio de algunas políticas públicas concretas: fortalecer los consejos de salarios, revertir la flexibilización laboral por medio del aumento de la sindicalización, solucionar el problema del despoblamiento rural solucionando el tema del endeudamiento del agro, e impulsar el reparto de tierras a los que no tienen por medio del Instituto Nacional de Colonización, el que tendrá que aumentar el número de tierras para uso público.</p>
Papel del mercado	<p>Mujica: <i>“Deben estar bien presentes, y deben haber políticas que los favorezcan, aunque no reniego de la validez de las empresas autogestionadas que se trompan el alma y compitan cara a cara con el capitalismo. Que aprendan. El poder es saber gestionar más que el tema de la propiedad. Además de las empresas gestionadas creo en las tradicionales empresas privadas (...) es lógico que en una economía de mercado saque más ventaja el que se rompe el lomo. El mercado no se puede toquetear todo el tiempo, pero debe tener reglas básicas de funcionamiento”</i>.</p>	<p><i>“La estrategia de desarrollo en tal sentido, deberá apuntar además al perfeccionamiento de sectores productivos que puedan atender al mercado interno (...) el primer paso se vincula entonces con el desarrollo de la agricultura, la industria abastecedora de rubros alimenticios más allá de la frigorífica, procesadora de gran parte de la materia prima nacional. Producción vinculada a formas de producción micro, pequeñas y medianas. Es este y en primera instancia, un modelo relacionado con la sustitución de importaciones”</i>. <i>“El sector financiero, deberá jugar el papel de intermediario en el proceso productivo y desarrollo nacional (banca de fomento), sin la dimensión y el poder que le otorgaba ser depositario de un enorme reservorio de capital especulativo (evaporado en la crisis de 2002”</i>. Se sustituyen la propiedad privada por las cooperativas, y otras experiencias de economía social y de economía mixta. El concepto de economía social sustituye al de mercado.</p>
	<p>Rubio: <i>“(el mercado juega un rol) complementario del Estado. La riqueza la genera la gente a través de la innovación y la actividad productiva. Hay una institucionalidad de lo público y otra del mercado (...) en algunos casos nos manejamos con reglas del mercado. Depende del tipo de bienes. es muy fácil asimilar mercado a lo privado y yo creo que eso es un error conceptual. Hay actores públicos, privados y sociales que interactúan bajo distintos marcos”</i>.</p>	

<p>Inserción Internacional</p>	<p>Mujica: <i>“Hoy en día, estamos en una absoluta soledad en materia de relaciones exteriores. Debemos ser concientes de nuestra soledad y la debemos potenciar. Mi visión agointeligente apuesta a la complementariedad regional. El problema regional es la no construcción de economías”. Esta visión también considera la opción de abrirse al mundo mediante tratados bilaterales y multilaterales. En palabras de Mujica. “Hay que ser pragmáticos. Se vende el alma al diablo si te casas con uno, pero si revendes a varios no pasa nada”.</i></p>	<p><i>“(…) Las relaciones de intercambio desigual, los mercados altamente subsidiados de productos básicos y la conformación de poder transnacional e imperial, traban las posibilidades de desarrollo en los términos antedichos. El afianzamiento del MERCOSUR y su expansión permitirían no solo relaciones de intercambio más equitativas en tanto que absorbe la mayor parte de nuestra producción exportable de mayor valor agregado, sino la posibilidad futura de integración productiva, con la gestación de su propio autofinanciamiento, tras la creación de un Banco de Fomento Regional. Este fenómeno podría aunarse a la posibilidad de búsqueda de una renegociación conjunta del endeudamiento externo”.</i></p>
	<p>Rubio también sostiene que se deben buscar alternativas comerciales a la región sin descartar la utilización de la vía bilateral.</p>	
<p>Relación con la tradición ideológica del FA en materia de desarrollo</p>	<p><i>Mujica: “Era otro mundo. Es distinto lo que estamos haciendo. Yo mi visión, lo que te estoy diciendo ahora, no te lo hubiera dicho jamás treinta años atrás. Aprendí que tenemos que negociar con los burgueses. Mi deber es decirles a los jóvenes que nuestro camino estaba equivocado, que lo único que íbamos a lograr era una burocracia de la que no escapábamos mas”.</i></p>	<p>Esta corriente tiene más sintonía con los viejos postulados del FA.</p>

Cuadro V.

Puntos en común y diferencias entre las visiones.

	Puntos en común	Diferencias
<i>Visión institucionalista y visión agointeligente.</i>	<ul style="list-style-type: none"> a) Priorizar el crecimiento económico con justicia social. b) Realizar políticas transversales y sectoriales a la vez. c) Incorporar la innovación y el progreso técnico a las cadenas de producción de modo de lograr mayor valor agregado en los productos. d) Reconocimiento de que la región no pasa por un buen momento y que se debe apostar a diversificar las exportaciones. e) Estado y mercado se deben complementar, el Estado debe incentivar a los privados a que inviertan mediante inversiones en infraestructura, por ejemplo. f) Necesidad de fortalecer las políticas sociales y de mejorar las asignaciones presupuestales en: salud, vivienda y educación. 	<ul style="list-style-type: none"> a) El libreto institucionalista pone un énfasis mucho mayor en la necesidad de aumentar las inversiones y de mejorar el clima de negocios para los privados. A su vez el énfasis es mucho mayor en el sentido de atraer inversiones externas. El libreto agointeligente recalca que éstas deben ser direccionadas en base a prioridades previamente definidas y al desarrollo medioambiental. b) En esta línea de razonamiento, la importancia asignada al desarrollo institucional en la primera genera diferencias de procedimiento. El camino es la modernización institucional. En la otra visión esa premisa no se rechaza pero no se cree indispensable. La base sería el conocimiento y la inteligencia para producir, cimentado en el aumento de la inversión pública y en los subsidios a los actores capacitados para producir conocimientos -actores públicos y privados-. c) En política exterior el horizonte del MEF está en concretar acuerdos comerciales cuanto antes. Se tiene el convencimiento que por las dimensiones del país se deben hacer tratados de libre comercio “sin temores”. d) En términos más concretos, las ideas de Astori parten de una base: cualquier proyecto de desarrollo tiene que empezar por superar las vulnerabilidades macro. Por eso, las primeras medidas fueron el manejo (profesional) de la deuda y el (re) establecimiento de las políticas macroeconómicas -que hacen al clima de negocios-. También se priorizó la emergencia social. En la vulnerabilidad externa creemos que el equipo económico no ha podido avanzar lo suficiente por restricciones políticas al interior de la fuerza política. e) El equipo económico ha hecho hincapié en mantener el clima de negocios en el país y cree vital un acercamiento con el sector empresarial. Es proclive a equilibrar la balanza entre el capital y el trabajo -en este punto hay acuerdo en el gobierno- pero su máxima preocupación es no desincentivar al ambiente empresarial para las inversiones. De ahí es que la ley de competencias y la oficina creada para atender los proyectos de inversión fueron bien recibidas por los empresarios⁴⁴.

⁴⁴ Daniel, Ferrere, connotado abogado y empresario, escribió en su columna habitual del diario *El Observador* del día Jueves 22 de mayo que el ministerio el MEF ha tenido éxito y ha acertado en la implementación de ciertas políticas. Resaltó la ley de defensa de la competencia, la ley de promoción de inversiones, la reforma y modernización de la DGI, la propuesta de ley de concursos, y el manejo de la deuda pública.

Conclusiones

Al interior del Poder Ejecutivo del gobierno nacional del Frente Amplio existen varias visiones sobre lo que se debe hacer en materia de desarrollo. Ya en la definición del término aparecen las primeras diferencias. El período que comenzó en marzo del año 2005 no estaba atado a un programa en esta dirección, pues no hubo una elaboración propia que tuviera objetivos concretos.

Las conclusiones que uno puede extraer provienen de las palabras de los implicados y de los hechos políticos que marcan la realidad y que demostraron, en primer lugar, que el Ministerio de Economía trabajó con cierta autonomía y apoyo jerárquico en una orientación definida. Desde el punto de vista teórico esa línea la definimos como institucionalista, entre otras cosas, por la preparación académica de algunos de los jefes y de los asesores de la cartera⁴⁵. El ministro y el subsecretario de Economía admitieron tener influencia de esa escuela de pensamiento, lo que también pudimos corroborar analizando las principales reformas que se han llevado a cabo desde esa secretaría de Estado. La investigación de campo arrojó resultados concluyentes que respondieron las preguntas iniciales de la investigación: en determinadas áreas de la política económica⁴⁶ existen diversas posturas temáticas que se nutren de los acuerdos entre los grupos políticos de la coalición. De ese modo detectamos bloques políticos que son flexibles pero consistentes ideológicamente. Así es que varios entrevistados coincidieron en que Economía cuenta con el respaldo de Asamblea Uruguay, Alianza Progresista y el Nuevo Espacio.

Además de la visión de Economía existen otros enfoques.

⁴⁵ Mario Bergara realizó un posgrado en la Universidad de California y Fernando Lorenzo en la Universidad Carlos III de Madrid. Previo a la realización de esta tesis nos entrevistamos con varios asesores del MEF, que también habían realizado estudios de posgrado en universidades del exterior. Admitieron que predomina en los jefes y equipos técnicos del MEF una visión institucionalista. Consultado acerca de la influencia de los preceptos institucionalistas, Bergara dijo que *“hemos considerado a muchos actores de esa escuela y además incorporamos la lógica de desarrollo de capacidades y políticas activas”* (véase Anexo). Asesores del MEF consultados para este trabajo admitieron la influencia de esa escuela en los equipos técnicos conformados por Astori. En las entrevistas a los jefes de otras secretarías de Estado también se admitió eso.

⁴⁶ Usamos una definición ampliada de lo que se considera por política económica. Además de las herramientas con las que se ejerce -política fiscal y monetaria-, consideramos las reformas realizadas por el gobierno y que tienen alto impacto en la sociedad

El país “agointeligente” ha sido definido por el senador José Mujica. El mismo se basa en la experiencia de algunos países que en los últimos años han logrado un crecimiento económico sostenido en base a la innovación, la ciencia y la tecnología. La Vertiente Artiguista tiene un claro parentesco con estas ideas, a pesar de que existen ciertos matices. El ir hacia el Uruguay innovador, de la ciencia y del conocimiento es el pensamiento del director de la OPP, Enrique Rubio. Esta idea tiene puntos de encuentro con la de Mujica, y tiene además apoyos político sectoriales similares.

Más a la izquierda de encontramos el modelo de refundación nacional con un alto componente de estatismo y que es suscrito por sectores del MPP, del Partido Socialista y el Partido Comunista⁴⁷. Si tuviéramos que enmarcar el pensamiento en una teoría podemos decir que los viejos fundamentos de la CEPAL son un buen basamento. En los tres años y medio de gobierno los abanderados de estos preceptos no han visto que los mismos sean puestos en práctica. A modo de bosquejo, este modelo pretende que el país modifique sus principales lineamientos económicos para que los sectores productivos nacionales tengan un rol clave. Las entrevistas demostraron nuestra hipótesis, en el entendido de que de cara a un futuro será determinante la negociación que pueda surgir entre los sectores.

Cualquier proyecto de desarrollo elaborado por el Frente Amplio deberá tener sí o sí un balance, equilibrio o síntesis que albergue más de una visión. La composición política del gabinete -que luego del recambio de este año incorporó a personas de perfil más técnico- obliga a lograr entendimientos y consensos con las distintas fracciones que componen el gobierno.

La interrogante es cómo se llega a ese equilibrio. En base a los testimonios podemos asegurar que parece difícil el equilibrio entre los principios de Economía y la posición nacional – estatista.

Bibliografía

⁴⁷ Andrés Ruis dice que esta visión “*se inspira en la tradición marxista, marxista leninista, se simboliza en modelos como el del discurso de Chávez, está compuesta por gente que no le haría demasiados cambios al modelo cubano, y esta arraigada esta visión en el sector sindical y en algunas organizaciones del frente como el MPP*” (véase Anexo).

Aguilar Villanueva, Luis F. (1992), “Estudio Introductorio” en *El estudio de las políticas públicas*. M.A Porrúa, México.

Alarcón, Diana (2000): “Medición de condiciones de vida”, *BID-INDES, Diseño y gerencia de políticas y programas sociales*.

Arocena, R., Sutz, J. (2003): *Subdesarrollo e innovación. Navegando contra el viento*, Cap I. Cambridge University Press, OEI.

Arocena, Rodrigo; Sutz, Judith (1999): “Mirando los Sistemas Nacionales de Innovación desde el Sur“. Trabajo presentado en la conferencia “Sistemas Nacionales de Innovación, Dinámica Industrial y Políticas de Innovación”, organizado por la *Danish Research Unit on Industrial Dynamics (DRUID)* en Rebild, Dinamarca, 9-12 de junio de 1999. *En: <http://www.campus-oei.org/salactsi/sutzarcena.htm>*

Barberá, Rafael Antonio; Doncel, Luis Miguel (2003), *La moderna economía del crecimiento*, Madrid, Editorial Síntesis,

Bergara, Mario (2008): “Una Visión estratégica de desarrollo económico en Uruguay”, en *Cuba y Vietnam: un nuevo análisis de las reformas económicas*, Tanzini, R.; Domingo, R (edit.), FCS-DECON.

Bértola, Luis y Bittencourt Gustavo (2005). “Veinte años de democracia sin desarrollo económico”. En Caetano, Gerardo (Dir) *Veinte años de democracia. Uruguay 1985-2005: Miradas múltiples*. Taurus, Montevideo.

Bibliografía:

Boix, Carles (1996): *Partidos políticos, crecimiento e igualdad. Estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en la economía mundial*, Alianza Universidad

Buquet, Daniel; Chasqueti, Daniel y Moraes, Juan Andrés, “Fragmentación política y gobierno en Uruguay, ¿un enfermo imaginario?”, ICP-FCS, 1998

Bustelo, Pablo (1998), “Teorías contemporáneas del desarrollo económico”, Madrid, Editorial Síntesis,

Caetano, Gerardo; Luna, Juan Pablo; Piñeiro, Rafael y Yaffé, Jaime. (2003), *La izquierda Uruguaya y la hipótesis de gobierno. Algunos desafíos político-institucionales*, FESUR.

Caetano, Gerardo; Gallardo, Javier; Rilla, José (1995): *La izquierda uruguaya. Tradición, innovación y política*, Trilce, MVD.

Cardoso, Fernando Enrique. Faletto, Enzo (1987) “Dependencia y desarrollo en América Latina”, Ed.S.XXI, México, (Postscriptum)

CINVE (2006), “Para entender la economía del Uruguay”, Montevideo, FCU.

Cobb, Roger; Ross Jeannie Keith; Ross, Marc Howard (1976), “Agenda building as a comparative political process”, en *American Political Review*, vol. 70.

Chasquetti, Daniel (2005): “Presidente fuerte, partido fragmentado y disciplina legislativa en Uruguay. Los desafíos institucionales del gobierno del Frente Amplio” , en *Las claves del cambio*. Daniel Buquet (coord). Ediciones Banda Oriental.

FESUR (2003): “Ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo. Programa Cientis, Análisis y Propuestas”.

Garcé, Adolfo y Yaffé, Jaime (2004): *La era progresista*, Editorial Fin de Siglo.

González, Luis Eduardo (1993): *Estructuras políticas y Democracia en Uruguay*, ICP-FCU,

Grindle, Merilee y John Thomas (1991): *Public Choices and Policy Change*, John Hopkins University Press.

Ha Joo Chang (2005), “Entendiendo las relaciones entre las instituciones y el desarrollo económico. Algunos aspectos teóricos claves”, Traducción de Leonardo Grottola, Artículo presentado en la *conferencia aniversario Wider*, 17 y 18 de Junio de 2005, Wider, Helsinki.

Hirschman, A (1981): *Orto y ocaso de la economía del desarrollo*. FCE, México

Hounie, Adela; Pittaluga, Lucía; Porcile, Gabriel y Scatolin, Fabio (1999), “La CEPAL y las nuevas teorías del crecimiento”, *Revista de la CEPAL* 68, Agosto de 1999.

Huntington, Samuel (1995): *La tercera ola. La democratización a fines del siglo XX*. Paidós, Buenos Aires.

Ian Budge, David Robertson, and Derek Hearl, eds (1987), “Ideology, Strategy and Party Change. Spatial Analysis of Post-War Election Programmes in 19 Democracies. *Cambridge: Cambridge University Press.*ç

Kitschelt, Herbert. Wilkinson, Steven (eds) (2006): *Patrons, Clientes, and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, Cambridge University Press

Kliksber, Bernardo (1997): “Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos”, publicado en *Reforma y Democracia*, *Revista del CLAD*. Disponible en biblioteca digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Etica y

Klingemann Hans-Dieter, Hofferbert, R. and Budge I. (1994), *Parties, Policies and*

Lanzaro, Jorge (2000): “El Frente Amplio: un partido de coalición”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*- Nº 12 (Montevideo: Instituto de Ciencia Política)

Moreira, Costanza (200): *Final de Juego: Del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay*, Ediciones Trilce,

Narbondo, Pedro; Ramos, Conrado (2001): “Reforma administrativa y capacidad estatal de conducción”, en *Con el Estado en el corazón. El andamiaje de la gobernancia*. Comp. Calamé y Talmant. Trilce, Montevideo.

Ocampo, José A. (2001): “Retomar la agenda del desarrollo”, en *Revista de la CEPAL* N° 74.

Orlansky, Dora (2006): “El concepto de desarrollo y las reformas estatales: visiones de los noventa”, publicado en *Revista Documentos y Aportes / FCE-UNL*, Número 6 2006

Panizza, Francisco (2007): “Restricciones económicas y elecciones estratégicas. El caso del primer año del Frente Amplio de Uruguay en el gobierno”, en Moreira, Carlos; Raus, Diego y Gómez, Juan Carlos (coord.) *La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades*, Trilce

PNUD (2005): *Desarrollo Humano en Uruguay 2005, Uruguay hacia una estrategia de desarrollo basada en el conocimiento*, publicado por el programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Uruguay.

Rodrik, Dani (2004): “*Industrial policy for the twenty-first century*”, UNIDO. Disponible en <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/UNIDOSep.pdf>.

Romo, Guillén (2007): “De la orden cepalina del desarrollo al neoestructuralismo en América Latina”, en *Comercio Exterior, Vol. 57, N° 4*.

Sen, Amartya, (1999), *Desarrollo y Libertad*, Traducción de Esther Rabasco y Luis Toharía, España, Editorial Planeta.

Sen, Amartya. Anand, Sudhir (1994): “Desarrollo Humano: conceptos y prioridades”, disponible en www.fcs.edu.uy/modulodesarrollo

Tajam, Héctor; Cultelli, Gabriela; Galán, Lilián y Fernández, Claudio (2007):

“Tiempos de cambio. Modelo nacional y modelo transnacional. El Uruguay en la coyuntura”, documento presentado en *IX Encuentro internacional de economistas sobre globalización y problemas del desarrollo en La Habana*, del 5 al 9 de Febrero de 2007

Vázquez-Barquero, Antonio (2000): “Desarrollo endógeno y globalización”, publicado en *Revista Latinoamericana de estudios urbanos regionales*, N° 79, Santiago de Chile, Diciembre.