

Instituciones en la estrategia de desarrollo: ¿Constructoras de consensos?



Análisis de la cooperación intertemporal en la política fiscal. Chile y Uruguay 1990-2005

Monografía Final
Licenciatura en Ciencia Política

Gustavo Matías Ponce Martínez
Diciembre de 2007

Tutor: Daniel Chasquetti

ÍNDICE

Agradecimientos	i
Introducción	1
Capítulo 1: El estado del arte y la delimitación teórica del problema	
1.1 Institucionalismo centrado en los actores	5
1.2 ¿Las instituciones facilitan en logro de acuerdos intertemporales?	
1.3 Variables políticas de la política económica.....	
1.4 La política económica en el PMP ¿Instituciones que logran acuerdos intertemporales en general, o que auguran un buen resultado fiscal, en lo particular?.....	
1.5 Actores e Instituciones en Chile y Uruguay en la postdictadura.....	
Capítulo 2: Análisis Caso Chileno	
2.1 Análisis Cultura Política y marco institucional imperante.....	13

2.2 ¿Tiene Chile Instituciones que favorezcan la cooperación interpartidaria e intertemporal?	
2.3 Proceso Presupuestario y trayectoria fiscal en Chile.....	
2.4 Instituciones determinantes de la Política Fiscal.....	

Capítulo 3: Análisis Caso Uruguayo

3.1 Análisis Cultura Política y marco institucional imperante	31
3.2 ¿Tiene Uruguay Instituciones que favorezcan la cooperación interpartidaria e intertemporal?	
3.3 Proceso Presupuestario y trayectoria fiscal en Uruguay	
3.4 Instituciones determinantes de la Política Fiscal	

Capítulo 4: Una mirada en clave comparada 46

Conclusiones.....52

Bibliografía.....56

Anexo.....

“Instituciones en la estrategia de desarrollo: ¿Constructoras de consensos? Análisis de la cooperación intertemporal en la política fiscal. Chile y Uruguay 1990-2005”

Introducción

Presentación del tema – Alcances de la Investigación

La presente investigación se basa en la comparación de procesos de elaboración de la política fiscal en Chile y Uruguay analizados desde la perspectiva de formación de consensos políticos intertemporales en la materia durante el período 1990-2005¹. Pretendemos medir la incidencia que el logro de consensos intertemporales en materia fiscal tiene, en el éxito de la política pública (no en su contenido), es decir, si se la dota de mayor coherencia interna, consistencia en el mediano plazo, flexibilidad antes los cambios de circunstancias que le dieron origen dentro de parámetros consensuados, etc..

La política importa, por ello queremos saber si el consenso político entre los principales actores de un sistema se constituye en una pieza clave del “outcome” del policy making process fiscal. Abordaremos una de las dimensiones que esta gran respuesta tiene: los actores políticos condicionados por determinadas instituciones que marcan las reglas del juego. Hay instituciones que fuerzan en alguna medida los consensos intertemporales y otras que no. ¿Cuáles imperan en Chile y en Uruguay, y cómo influyen en la posibilidad de construir y mantener consensos?

Con esa pregunta como guía de investigación revisaremos el devenir de la política fiscal para Chile y Uruguay en el período (ver gráfico 1 y 2), aproximándonos -desde distintas herramientas metodológicas²- a las opiniones que los diversos actores políticos tienen respecto al manejo de la política fiscal. Analizaremos en cada uno de ellos la influencia del marco institucional que condiciona la actitud que tomarán los actores. Desde aquí esperamos aportar al debate en dos áreas:

¹ Justificación Chile y Uruguay como unidades referencia de comparación. Ver anexo 1.

² En el Caso Chileno realizamos análisis de prensa, revisión bibliográfica y trabajamos con datos secundarios. En el Caso Uruguayo privilegiamos la realización de entrevistas con informantes calificados de la elite política y realizamos análisis de contenido del posicionamiento de los distintos actores.

Por un lado, establecer en qué medida la existencia de consensos intertemporales se explica por la presencia de determinadas instituciones que condicionan a los actores políticos. Podemos explicar la existencia de consensos intertemporales por la presencia de determinadas instituciones, pero también podemos hacerlo desde la particularidad ideológica de cada uno de los regímenes.

Por otro lado, ¿es el consenso intertemporal un plus para el desempeño de la política fiscal? ¿O el resultado de la política fiscal se explica por la existencia de determinadas instituciones políticas relacionadas con el área? ¿Cuál es el valor de que estén todos de acuerdo? ¿Es valorable? En este sentido contestamos a la interrogante respecto al valor que tiene la diferenciación y negociación entre los principales actores políticos de un sistema para mejorar la calidad de la política. ¿Es mejor el disenso o el consenso? Una respuesta que escapa a los alcances de esta investigación será solo analizada desde el outcome fiscal de cada uno de los casos. No obstante, la interrogante se relaciona con preguntas transversales a todo estudio de la influencia política en la implementación de estrategias de desarrollo. La expresión de diferencias en torno a la orientación de una política en donde los principales actores sean capaces de contrastar sus posiciones en la escena pública constituye una maximización de la democracia. Pero, ¿y cuándo no encontramos contrastación de diversas visiones respecto a la estrategia de desarrollo? ¿Puede ser que las diferencias latentes no se expresen dentro de los canales institucionales, o los principales actores políticos hayan moderado su posición ideológica, producto de un condicionamiento institucional?

¿Cuál ha sido el camino recorrido por estos países en el período? El por qué de los resultados es una pregunta amplia y multidimensional. Procuraremos enfocarnos en analizar la incidencia de los consensos políticos **en el manejo de la política económica entre los principales actores partidarios**, es decir en el diseño de políticas fiscales sustentables en un horizonte temporal más amplio que un solo período de gobierno, que demuestran estabilidad, coordinación, coherencia, flexibilidad, etc.

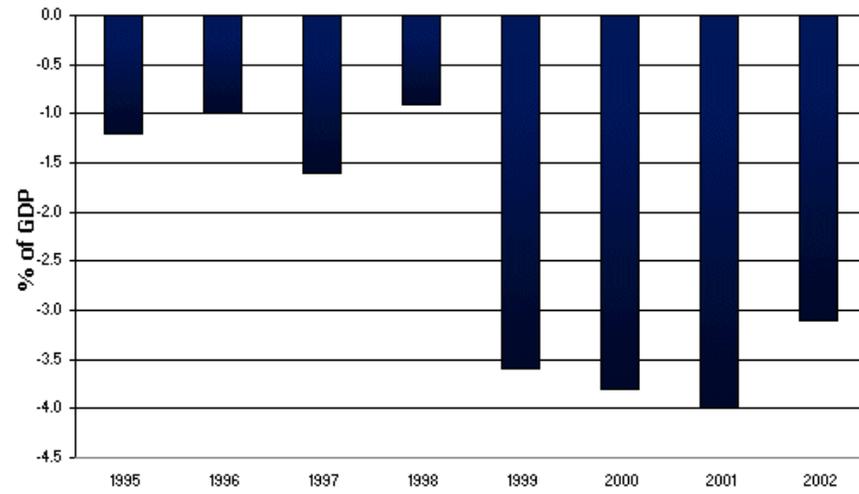
El período de análisis corresponde al inicio de las transiciones democráticas que vivieron ambos países en el período 1985 (Uruguay) y 1990 (Chile). Por consiguiente se analizará el marco institucional y a los principales actores políticos del período 1990-2005³. Concretamente analizaremos la incidencia de la cooperación intertemporal entre actores políticos, facilitada por ciertas instituciones, en la elaboración de la política fiscal. No entraremos en el análisis del contenido de la política pública en sí, sino en el manejo que de ella hicieron los actores políticos relevantes, en este caso gobierno y oposición. Tomaremos la opción por un análisis en el que se da prioridad a la acción y objetivos propios de las elites estatales influidas por las instituciones que configuran el ambiente político en el que se desempeñan, respondiendo a una determinada identidad histórica y político-cultural. En este sentido nos interesa ahondar, siguiendo a Vígera y Haggard (1990), en la interacción entre las elites políticas –a la interna- de los países (Chile y Uruguay 1990-2005) en la conformación de consensos en torno a política de desarrollo económico. Los actores políticos ejercerán acciones de cooperación o conflicto a partir de los resultados que sean redituables para sus intereses. Pzeworski habla de situaciones en las cuales los partidos principales - independientemente de su inclinación ideológica - ponen en práctica propuestas similares, que resultan aceptables y aceptadas por las élites políticas, de buen grado o con resignación, por obra de las condicionantes que imperan, en función de los aprendizajes realizados y de los cálculos electorales (Pzeworski 2001), a lo que llama *régimen normativo*⁴.

³ En el año 2002 se vivieron años de inflexión en ambos países, lo que lleva al inicio de una revisión de las estrategias de desarrollo llevadas a cabo hasta el 2000. En Chile luego de un exitoso período de gobierno del Presidente Lagos (2000-2006) -que logró una recuperación luego de la llamada “media década pérdida” (1998-2003)- comenzaron a plantearse -desde todo el espectro político- la necesidad de realizar determinadas “correcciones al modelo” de desarrollo económico. Se ponía en el tapete los magros resultados de la Concertación de Partidos por la Democracia en sus 16 años de gobierno en el área de la desigualdad en la distribución del ingreso y las oportunidades de ascenso social. Por otro lado, en Uruguay, otro de las perspectivas por las cuales podemos tomar como relevante el año 2005, es porque desde entonces se consolida un proceso de transformación y revisión de las estrategias de política de desarrollo económico con la llegada al poder del EP-FA-NM el 1 de marzo. Con esto se cierra un período de crisis de la matriz socio-política y económica. que llegó a su punto de mayor profundidad en la crisis económica sufrida durante el año 2002, que produjo un desmembramiento del tejido social, traducidos en una desesperanza radical en la viabilidad de desarrollo del país bajo el alero de los partidos tradicionales (Nacional y Colorado).

⁴ Si pasado el período dictatorial, y situándonos en un contexto histórico de reconstrucción y transición democrática la oposición tiene la chance de dar crédito a los nuevos gobiernos y ofrecer su colaboración ¿Cuál será la actitud a tomar? ¿Y si se escoge el camino contrario de no-construcción de consenso, qué tanto incide esto en el resultado de la estrategia de las políticas? Para los actores del oficialismo, ser responsables directos de la delineación de políticas en un contexto de incertidumbre, los llevará a aumentar el costo de su radicalización, por lo tanto ¿Qué actitud han de tomar? ¿Si cooperan con la oposición, en qué cambia la estrategia de desarrollo económico? Dichas interrogantes parten de la base de un contexto muy singular: la política de desarrollo económico a implementar en los procesos posdictadura. Es a través del manejo de la política económica basada en consensos al nivel de la elite política que uno de los países ha podido lograr crecimiento económico y reducción de la pobreza; mientras que a primera vista el otro país no logró construir consensos intertemporales efectivos que se conviertan en los ejes sobre los cuales implementar políticas públicas efectivas para el desarrollo.

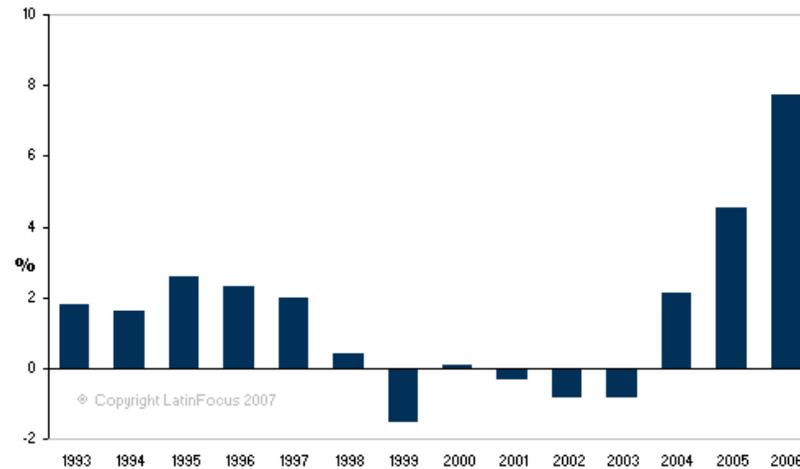
En el capítulo 1 presentaremos el marco teórico que guiará nuestra visión comparada de Chile y Uruguay. Ilustraremos brevemente las principales corrientes teóricas del Neo-Institucionalismo, para luego adentrarnos en la presentación de la teoría de Spiller y Tommasi, respecto a Instituciones determinantes de la cooperación intertemporal en políticas públicas en general. Posteriormente introduciremos la explicación propuesta por Alessina y Perotti para interpretar el constreñimiento institucional del que depende la política fiscal en particular. En el capítulo 2 y 3 ahondaremos en los casos de Chile y Uruguay respectivamente. En el capítulo 4 presentamos los resultados de la comparación institucional y su influencia en la determinación de consensos intertemporales en política fiscal para cada uno de los casos. Ese será la base desde la que intentamos desprender algunas conclusiones respecto al objeto de estudio al final de este documento.

Gráfico I
Balance Fiscal Uruguay Sector Público No-Financiero 1995-2005



Fuente: LatinFocus 2007

Gráfico 2
Balance Fiscal Chile Sector Público No-Financiero 1993-2006



Nota: Incluye gobierno central, entidades descentralizadas y municipios.
Fuente: LATINFOCUS 2007.

Cap. 1 El estado del arte y la delimitación teórica del problema

Institucionalismo Centrado en los Actores

Si asumimos (como lo explicaremos más adelante) que la calidad de una política puede estar determinada por la cooperación intertemporal que se da entre los actores políticos, y es influida por las instituciones o reglas del juego del Policy Making Process (PMP), hemos de abordar una concepción teórica que trascienda la distinción tradicional entre agente y estructura. Requerimos de una perspectiva que nos permita adentrarnos en la “caja negra”⁵, de manera de comprender que “*las organizaciones están habitadas por individuos y que, en la búsqueda de soluciones a los problemas colectivos, ellos están restringidos por marcos institucionales*” (Zubbrigen, 2006).

⁵ Término patentado por David Easton al referirse al ámbito de elaboración de políticas públicas dentro de un sistema político. EASTON David : Esquema para el análisis político. Buenos Aires, Amorrortu, 1973.

El modelo desarrollado por Douglas North nos guía en la interrogante ¿Cómo se puede desarrollar un compromiso creíble que permita acuerdos cuando las recompensas se materializan en el futuro y con respecto a cuestiones completamente diferentes? La propiedad de ser auto-cumplibles (self enforcing) es muy importante en este tipo de intercambios.

Para North, las instituciones políticas reducen la incertidumbre al crear una estructura estable para el intercambio. Y las instituciones son “*un compuesto de reglas, restricciones informales (normas de comportamiento y convenciones), mecanismos de enforcement. Son las reglas del juego, y por ende definen la manera en que se juega*” (North, 1990).

A su vez las instituciones son determinadas por “*las restricciones que derivan del pasado, y por las consecuencias (frecuentemente, no anticipadas) de innumerables elecciones incrementales de entrepreneurs, que continuamente modifican estas restricciones. Ese patrón de dependencia demuestra que la historia importa*” (North, 1990)⁶.

Situados en esta perspectiva, las instituciones no determinan en forma directa los resultados de políticas, sino a través de su influencia en los transcurso de hechura de las políticas públicas, en donde éstas son diseñadas, aprobadas e implementadas por los actores. Según North “*el resultado es un conjunto de mecanismos de retroalimentación, tales como externalidades de red (network externalities), que van sesgando los beneficios y costos incrementales a favor de los que son básicamente consistentes con el marco institucional*”. A través del proceso decisional las instituciones influyen sobre las políticas adoptadas, en particular, sobre la capacidad de mantener compromisos intertemporales, la calidad de la implementación, la estabilidad y la credibilidad de las políticas.

⁶ Nosotros apostaremos por un enfoque integrado que reconozca que “los actores no son inherentemente libres, enfrentan una serie de posibilidades y restricciones provenientes del marco político-institucional más o menos permanente en el espacio y el tiempo. Sin embargo, la creación institucional es un proceso continuo, sustentado sobre la base de reglas construidas socialmente en determinados contextos históricos y políticos. No obstante, por muy sólida y permanente que aparezca una institución, los agentes pueden elegir determinadas opciones y romper determinadas reglas. Éstas, entonces, no son permanentes y pueden cambiar, en parte, en función de las decisiones estratégicas de los agentes dentro de la estructura, y estas decisiones estratégicas representan respuestas tanto a factores endógenos como exógenos” (Hay, 1997 cit. en Zubbrigen, 2006).

Scharpf y Mayntz (1997) plantean el institucionalismo centrado en los actores, ofreciendo una perspectiva relacional del actor y la estructura: “*las instituciones son, sin duda, la principal fuente de información de los actores y el principal factor que influye sobre sus decisiones, en el sentido de que reducen los incentivos para seguir ciertas estrategias de acción y aumentan los incentivos para realizar otras*” (Sharpf, 1997).

Por interacción, entendemos las formas en que unos actores se conducen con respecto a otros, los que están condicionados por el contexto institucional en el que se desenvuelven. Analizando la cooperación intertemporal en política nos adentraremos en los núcleos que participan transversalmente en los acuerdos interpartidarios. Cada uno según las recompensas que le brinde el marco institucional, evaluará las preferencias y calculará estrategias de acción valorando las estrategias del otro y los resultados posibles. En esa constelación de actores se producirán formas de interacción, mediadas fuertemente por las posibilidades institucionales que se les presentan, y contextualizadas en un determinado marco histórico.

¿Las instituciones facilitan el logro de acuerdos intertemporales entre actores políticos?

¿Por qué una política económica es de mejor calidad, es defendida por los principales actores políticos, se mantiene en el tiempo y es flexible a los cambios de circunstancias que la originaron? Una primera aproximación a la respuesta parte por reivindicar a la economía política⁷.

Subyace aquí la visión de la política como facilitadora de los procesos de desarrollo, y no como obstáculo para la adecuación al cambio de circunstancias económicas. El proceso de hechura de las políticas públicas, conocido como *policy making process (PMP)*⁸, está fuertemente mediado por la interconexión entre las instituciones políticas y las políticas públicas implementadas. “*Las instituciones no afectan directamente*

⁷ En este sentido se han venido desarrollando estudios que demuestran la influencia de las variables políticas en el desempeño económico de un país. Según Haggard, *el examen político puede contribuir fuertemente a la comprensión de las estrategias de crecimiento económico, al poner de manifiesto los mecanismos que hacen posible que una determinada opción de política de desarrollo económico sea escogida, respaldada en el tiempo y eventualmente cambiada o transformada* (Haggard, 1990).

⁸ Entendemos como proceso de hechura de políticas públicas aquel proceso en que los actores políticos interactúan entre sí, defendiendo sus objetivos e intereses de forma profesional (full time), Aguilar Villanueva (1993)

el resultados de las políticas, pero lo hacen a través del impacto sobre el proceso en el cual son diseñadas, aprobadas e implementadas” (Traducción propia de Spiller & Tommasi, 2003).

El desarrollo del PMP influye fuertemente en la capacidad de sostener acuerdos intertemporales y en la calidad de implementación, estabilidad y credibilidad de las políticas públicas. Como señalamos anteriormente el PMP se produce en un sistema político cuyas instituciones marcarán el rumbo a seguir por los principales actores dibujando sus horizontes temporales y ámbitos de acción. En algunos casos las interacciones políticas facilitarán la cooperación, *“conduciendo a políticas públicas que son más efectivas, sustentables y flexibles como respuesta ante los cambios en las condiciones económicas y sociales que le dieron origen”*. En otros casos, la ausencia de conducta cooperativa generará *“políticas inestables o muy inflexibles, que serán poco coordinadas entre los actores del PMP y el proceso se caracterizará por la debilidad de las capacidades estatales para generar políticas públicas intertemporales”* (Traducción propia de Spiller & Tommasi, 2003).

Las instituciones pueden favorecer a la cooperación entre los diversos actores políticos, haciendo que las políticas escogidas e implementadas estén surtidas de lo que denominamos “capital político” que las haga perdurar en el tiempo, más allá de coyunturas políticas, pero que a su vez las haga flexibles para poder adecuarse a las nuevas circunstancias económicas si es necesario. Ello brinda coherencia interna a la estrategia del desarrollo, coordinando el posicionamiento de todos los actores políticos. No obstante, asumimos que la cooperación debe realizarse bajo un régimen de gobierno democrático en el que se puedan expresar las diferentes visiones en torno a un modelo de desarrollo. La expresión de la diferencia ideológica no deja de ser central, pero puede ser que se logren puntos de contacto entre distintas visiones sobre determinada estrategia a seguir.

Entonces ¿Qué puede aportar la cooperación interpartidaria a una política pública? La combinación de diversas instituciones que caractericen al PMP puede determinar la existencia de cooperación interpartidaria en determinada política. En el modelo de Spiller y Tommasi la variable dependiente son las políticas públicas, en nuestro caso las características de la política económica, en especial la de tipo fiscal⁹. Dicha política está antecedida por una serie de transacciones políticas en la interacción de los distintos actores involucrados que irá moldeando las características que tendrá la decisión final, el output del sistema político en su conjunto.

⁹ Ver figura 2 en anexo.

Se produce una combinación de decisiones colectivas con decisiones individuales cruzándose las distintas preferencias, donde se pueden lograr acuerdos o no. Nuestros autores sostienen que la existencia de esos acuerdos puede blindar a las políticas de un importante capital político. “Cuando la repetición de transacciones políticas no conllevan a la cooperación, hay condiciones bajo las cuales una política será escogida en forma discrecional” (Traducción propia de Spiller & Tommasi, 2003). Las reglas rígidas, en momentos de cambio económico, pueden derivar a la aplicación de una política discrecional, en tanto faculta a actores políticos en el poder a interpretar su aplicación según sus conveniencias pues los hechos que dieron lógica a las reglas han cambiado. Un proceso de cooperación política activo mantiene a los actores involucrados en las decisiones¹⁰. Los autores han demostrado que cuando los mecanismos de enforcement de acuerdos intertemporales son relativamente débiles, se observa una alta volatilidad e inflexibilidad de las políticas¹¹. Estas instituciones del PMP, se verán reforzadas por otros rasgos del sistema político de cada país. Entre otros, los principales actores políticos han de ser partidos¹², con un suficiente grado de institucionalización de los mismos. A su vez el nivel de volatilidad política del electorado, es otro rasgo a tener en cuenta, pues puede presentar alicientes para que los actores políticos cambien sus posiciones, minando la posibilidad de sustentar acuerdos intertemporales serios. A su vez las instituciones del PMP se verán matizadas por otros elementos como el régimen de gobierno (presidencialista, parlamentarista, semi-presidencialista), las reglas electorales, la interacción entre los poderes del estado (en especial legislativo y ejecutivo), la estructura federal o unitaria del país y la existencia de un poder judicial independiente.

La opción de que el juego de cooperación entre los principales actores políticos sea perdurable se produce si: 1) los beneficios inmediatos de salirse del acuerdo son relativamente pequeños, 2) el número de actores políticos es pequeño, 3) los actores interactúan constantemente, 4) el apartamiento de las conductas cooperativas es fácilmente observable por los demás actores, y 5) existen mecanismos de *enforcement* para

¹⁰ La participación de oficialismo y oposición es vista como necesaria para no caer en discrecionalidades, fortaleciendo el proceso democrático y cohesionando la estrategia de desarrollo. De no existir la participación cooperativa intertemporal, es decir constante en el tiempo, al cambiar las circunstancias que dieron origen a una regla, se encontrará a un solo actor en el poder -el gobierno- quien se guiará según sus intereses para readecuar la estrategia a la nueva realidad¹⁰. La importancia de que las reglas puedan basarse en acuerdos intertemporales en donde los principales actores tengan la posibilidad de rediscutir aspectos de la misma cuando cambian los hechos que le dieron cabida, brinda coherencia y mayor eficacia a la política pública

¹¹ Spiller, Pablo T. and Mariano Tommasi, 2003 “The Institutional Foundations of Public Policy: A transactions Approach with application to Argentina” in *Journal of Law, Economics, and Organization* (Forthcoming).

¹² Adoptamos como actor políticamente relevante la definición dada por Sartori, (SARTORI, Giovanni: “Partidos y sistemas de partidos 1” Editorial Alianza Universidad.

penalizar el apartamiento de las conductas cooperativas¹³. Concluyendo, la cooperación intertemporal nos guiaría a políticas públicas más efectivas. Esto tendría más chances de ser así, si: 1) el número de actores políticos relevantes es pequeño, 2) los actores muestran fuertes contactos intertemporales, 3) la política y los movimientos políticos son claramente observables, 4) existen buenos mecanismos de enforcement (tales como una burocracia eficiente e independiente, y un poder judicial independiente), 5) los intercambios políticos toman lugar en arenas donde las condiciones 1 a 4 son satisfechas y 6) la recompensa por desviarse de la cooperación es notoriamente más baja que la de cooperar¹⁴.

Variables institucionales de la Política Económica

Si el PMP está fuertemente determinado por un marco de instituciones y un contexto histórico que pueden hacer que las políticas sean menos rígidas y más flexibles a los cambios en las circunstancias que le dieron origen, veamos ahora concretamente cuáles son las instituciones que están relacionadas directamente con la orientación que puede tomar una política económica, en especial la política fiscal¹⁵.

Lo interesante es saber si la producción o no de consensos en torno a política de desarrollo económico implementada en Chile y Uruguay durante el período de análisis, se vio favorecida por una determinada coyuntura económica o más bien se explica por factores políticos (instituciones, cultura política, contexto de transición democrática, etc.). Pondremos especial énfasis como objeto de comparación entre Chile y Uruguay a los determinantes institucionales de la política fiscal.

¹³ Ver anexo 2 ¿Qué instituciones facilitarían la cooperación intertemporal entre los actores políticos?

¹⁴ En los sistemas que analizaremos, Chile y Uruguay, profundizaremos en las características del ambiente del policy making process, observando la presencia o ausencia de estas variables, aplicadas a su contexto institucional e histórico.

¹⁵ Una de las preguntas centrales del debate teórico pasa por argumentar si ¿Es el proceso de desarrollo económico el que es capaz de moderar a los actores políticos y por ende otorgar concesiones al rival, moderando las posiciones y facilitando la construcción de consensos? O por el contrario ¿Son los canales institucionales, la cultura política, el contexto político que en su conjunto crean incentivos para la cooperación entre los actores político partidarios en torno a una visión común de desarrollo económico? Existen diversas posturas. Por un lado autores como Pzeworski y Limongi, plantean que el surgimiento de la democracia no depende de un nivel determinado de desarrollo económico. La democracia es alcanzada –o no- por actores políticos actuando en función de sus metas y estas pueden iniciarse a cualquier nivel de desarrollo (en Altman, 2003). Por otro una camada de autores ha seguido la denominada *ecuación política optimista* (O'Donnell 1979) en la que se entiende que el desarrollo económico –entendido en el aumento en el producto interno bruto per cápita, el desarrollo de las comunicaciones y de los niveles de educación- suele producir tendencias centristas en la sociedad y, en consecuencia, las clases altas y bajas se moderan, lo que ayuda al afianzamiento de una gran clase media (que es por su naturaleza intrínsecamente centrista) (Lipset 1959 citado en Altman 2003).

Un grupo de autores plantean que “*los signos y el tamaño del resultado fiscal dependen en alguna medida del régimen de gobierno y las instituciones que regulan el proceso presupuestario, del apoyo legislativo que ostenta el Poder Ejecutivo, así como del nivel de fragmentación y fraccionalización del sistema de partidos*” (Aboal, Lorenzo, Moraes y Oddone, 2003). Siguiendo a Alessina y Perotti, estos nos señalan seis instituciones explican los determinantes político-institucionales del déficit fiscal: 1) la existencia de políticos oportunistas, 2) la presencia de gobiernos de coalición, 3) la naturaleza de las instituciones presupuestarias, 4) la utilización de la deuda pública como variable de política estratégica, 5) la acción de intereses geográficos dispersos, 6) la existencia de motivaciones de redistribución intergeneracionales.

La influencia de los políticos oportunistas en la política fiscal está relacionada con actores políticos que buscan la reelección de su partido en el poder, echando mano a las variables económicas fundamentales¹⁶. La importancia de los gobiernos de coalición en política fiscal está signada por las consecuencias que genera el trabajo en conjunto de diversos actores políticos (partidos) respecto a la elaboración y ejecución del presupuesto de gobierno. “*En suma estos modelos predicen que los gobiernos de coalición tienen un menor resultado fiscal (mayor déficit) que los gobiernos de mayoría de un partido (mayoritarios). Este problema se vuelve tanto más grave cuanto mayor es la fragmentación del apoyo parlamentario en el gobierno*” (Aboal, Lorenzo, Moraes y Oddone, 2003). Esto será revisado más adelante, cuando se cruce la aplicación de nuestra teoría respecto a la cooperación en el PMP, con lo planteado por estos autores para los casos de Chile y Uruguay; en la medida que a primera vista para ambos países (en el período de estudio) dicha afirmación sería cuestionable.

Otro de los ámbitos planteados para analizar la política fiscal es poner bajo la lupa al diseño institucional que regula el proceso presupuestario. Alessina y Perotti, pronostican la existencia de diferencias importantes sobre el déficit fiscal, dependiendo del nivel de concentración o dispersión del poder en la toma de decisiones (citado en Aboal, Lorenzo, Moraes y Oddone, 2003).

Las hipótesis que plantean los autores¹⁷ se basa en seis premisas: 1) El resultado fiscal se deteriora en la proximidad del proceso electoral, con posterioridad a este se procesa un ajuste 2) Cuanto mayor sea el poder del presidente en la confección y aprobación del presupuesto, mayor será

¹⁶ “Los votantes asumen expectativas adaptativas y los gobernantes tratan de lograr el mayor número de votos, explotando la curva de Phillips de corto plazo y la miopía de los votantes” (Aboal, Lorenzo, Moraes y Oddone, 2003).

¹⁷ Que luego contrastaremos con el nivel de cooperación intertemporal en el proceso del PMP, pues juntos o separados explican las características del output de política fiscal. Con esta medición del desempeño de las variables planteadas por nuestra segunda teoría podremos aislar y explicar el impacto de los procesos de cooperación política que se

el resultado fiscal, 3) Cuanto mayor sea el apoyo parlamentario del Presidente mayor será el resultado fiscal de su gobierno, 4) Cuanto mayor sea el número efectivo de partidos (fragmentación) menor será el resultado fiscal, 5) Cuanto mayor sea el número efectivo de fracciones (fraccionalización), menor será el resultado fiscal, 6) La existencia de una coalición de gobierno conduce a menores resultados fiscales que los gobiernos en mayoría de un partido.

La política económica en el PMP: ¿Instituciones que favorecen la cooperación intertemporal en general o que auguran un buen resultado fiscal, en lo particular?

El objetivo de Spiller & Tommasi (2003) es precisar por qué unas políticas pueden ser duraderas –y de mayor calidad- en el tiempo (respaldo político que nace de la cooperación intertemporal), pero lo suficientemente flexibles para adecuarse a los cambios; mientras que el modelo planteado por Alessina y Perotti, y recogido por Aboal, Lorenzo, Moraes y Oddone, concretamente pone énfasis en la influencia de algunas variables políticas que expliquen el resultado fiscal.

Al ser la política fiscal una materia tan rica en contenido, fijaremos nuestra atención en determinar si fueron procesos de cooperación política (constreñidos por determinadas instituciones y que se concretaron en el logro de acuerdos intertemporales entre los actores políticos) o bien, fue el desempeño de determinadas instituciones asociadas al ciclo fiscal las que influyeron en el resultado de las arcas públicas. Puede haber instituciones políticas que favorezcan resultados fiscales positivos y favorables en el corto plazo, pero planteamos que lo sustancial se presenta en qué tan duraderos, sustentables, eficientes, coherentes, adaptables y orientados al interés público serán los resultados del desempeño fiscal. Por ello es importante describir qué instituciones favorecen o no el consenso, y en qué medida el resultado fiscal se explica por el consenso o por el constreñimiento de determinadas instituciones asociadas a la política fiscal.

produjeron en el período en ambos países. Hay instituciones que pueden favorecer el buen desempeño fiscal, pero ajustadas a una perspectiva, que no recoge suficientemente el valor del tejido político que puede sustentarla en el tiempo. Ese tejido o capital político es la que realmente podrá hacerla coherente, eficiente, estable, adaptable, etc.

Actores e Instituciones en Chile y Uruguay 1990-2005¹⁸

El contexto que antecede a nuestro período de estudio para ambos casos se destaca por una época en que los disensos en torno a modelos de país eran irreconciliables. El período sistemático de la negación del otro como actor legítimamente válido, hará que el nivel de intolerancia política llegue hasta el punto de marginar totalmente a los actores opositores al gobierno, avanzando en una cruenta violación de derechos humanos. En el caso de Chile nos referimos al período 1970-1990 (gobiernos de la Unidad Popular de Salvador Allende y dictadura de Augusto Pinochet). *“Así la dictadura de Pinochet hizo que una parte importante de la izquierda chilena revalorara a la derecha democrática anterior a 1973. A su vez la experiencia de la “Unidad Popular” hizo que la parte democrática de la derecha valorara a la izquierda moderada y estuviera dispuesta, a partir de 1990 a construir consensos”* (Isern Munné, 2004). Lo que ha posibilitado que el abismo 1990-2005 sea mayor al abismo 1973-1990 no es otra cosa que la posibilidad de profundizar el cambio gracias a un ámbito de construcción de consenso donde se ha producido un círculo virtuoso de la moderación de sus actores relevantes (Tironi, 2002)¹⁹.

Por otro lado en el caso uruguayo encontramos un modelo de desarrollo económico durante el período 1990-2005 basado en la combinación de apertura externa y apreciación cambiaria, *“aún con la marcada disconformidad de importantes actores del sistema político, como es el caso de los sectores de la oposición”* (Traversa, 2003). Lo que encontramos en el proceso de formación de política de desarrollo económico en este período del Uruguay es la ausencia de generación de consensos transversales en política fiscal²⁰. Aparentemente Chile logra determinados

¹⁸ Antes de adentrarnos en la construcción metodológica de nuestro relevamiento en Chile y Uruguay, pasaremos revista brevemente a los diagnósticos realizados respecto a la construcción de consensos intertemporales en ambos sistemas políticos.

¹⁹ Según Pedro Isern Munné Chile se destaca por “la profunda renovación que ha existido en los principales dirigentes de la izquierda chilena, el lento, pero incipiente camino para construir una nueva oposición, el círculo virtuoso que se ha desarrollado entre la “Concertación de Partidos por la Democracia” y la economía de mercado, la posibilidad de alcanzar el desarrollo, y la política de Derechos Humanos, como la construcción de un nuevo consenso desde la dirigencia hacia la Sociedad Civil” (Isern Munné, 2004).

²⁰ “Las instituciones políticas en Uruguay conducen a un compromiso político con una perspectiva de corto plazo, pero no a una efectiva cooperación acerca de políticas estables y flexibles en el largo plazo. La dificultad para lograr intercambios políticos intertemporales es consistente con las principales características del entorno político: gran número de actores políticos relevantes y múltiples puntos de veto, gran cantidad de jugadas políticas no observables, pobres tecnologías de *enforcement* en la arena económica, burocracia con influencia política, intercambios políticos que ocurren fuera de la arena legislativa, una constelación particular de partidos y preferencias y un proceso de elaboración de política y cambio institucional costoso” (Bergara, 2005).

acuerdos forzado por su marco institucional (sesgos autoritarios), mientras que el marco institucional del Uruguay, no fuerza la construcción de acuerdos en esta área.

Capítulo II Análisis Caso Chileno²¹

Para entender el desempeño de las instituciones de uno de los países con mayor tradición y estabilidad partidaria en la región (ver Scully 1997, Mainwaring 1997, Shugart 1997, Chasqueti 2001) hemos de adentrarnos someramente en las principales características que hacen a este sistema político.

Scully refiere a los partidos chilenos como “*instituciones suma y aun deliberadamente intrusas, que buscan introducirse en lo hondo de los mecanismos de la sociedad civil*” (Scully, 1997) a manera de ejemplificar la centralidad de los mismos en el sistema político. Reconociendo a los partidos políticos como mecanismos de canalización de los diversos intereses sociales que surgían, las fuerzas políticas se han agrupado históricamente en tres bloques ideológicos “*con partidos que están en los polos opuestos del espectro político y por lo menos uno situado entre los polos*”.

Las fisuras a partir de las cuáles se estructuran estos tres tercios de la política chilena son bastante observables y han ido evolucionando en tanto las demandas han sido viabilizadas, o simplemente son subordinadas a otras demandas²². Ad portas al golpe militar, el sistema de partidos estaba

²¹ A continuación nos adentraremos en la construcción de las variables que mediremos utilizando el marco teórico de Spiller & Tommasi, por un lado, y el de Alessina y Perotti, por otro para ambos países. Luego de revisar el relevamiento de información para ambos sistemas políticos, los analizaremos a la luz del diseño e implementación de la política fiscal en determinados períodos. Según los resultados del relevamiento terminaremos con un análisis comparativo del proceso de política fiscal en Chile y Uruguay para el período, pretendiendo justificar desde las herramientas que nos dan nuestros marcos teóricos la calidad institucional del output fiscal (surgida del PMP).

²² Primero el conflicto religioso dividió aguas políticas entre los sectores clericales (a favor de no separar Estado e Iglesia) y los sectores anticlericales (a favor de independencia de ambas instituciones). A comienzos del siglo XX se estructuró un nuevo clivaje originado por el surgimiento de los partidos de clase obrera, frente a los cuales la masa obrera urbana acudió, polarizando a partidos de derecha allegados a la clase empresarial al otro extremo del espectro. Un tercer clivaje fue producido por la extensión de la movilización política de la clase trabajadora al sector rural, cuyo desenlace fue el surgimiento de un partido de centro reformista (Democracia Cristiana) que terminaría de consolidar la estructura de tercios que polarizaría aún más la escena política previa al golpe militar de 1973. A pesar de estos clivajes que enfrentaban bilateralmente a sectores opuestos, los mismos fueron resueltos políticamente bajo un sistema de partidos tripartito. “Curiosamente, en cada una de las coyunturas críticas que redefinieron la forma del conflicto político dentro del sistema de partidos, el centro se reconstituyó: primero por el Partido Liberal a mediados del siglo XIX; más tarde; por los radicales en las primeras décadas del siglo XX; y, finalmente, por los demócratacristianos a mediados del siglo XX” (Scully, 1997). Ésta reconstitución del centro es

claramente dividido en tres bloques electorales que competían entre si y que no entrarían en alianzas con ninguno de los demás actores políticos. Ello quedó claramente reflejado en los resultados electorales de 1970 en que el candidato de la Unión Popular, Salvador Allende, se imponía en el poder, con un estrecho margen frente a sus competidores (ver cuadro 1 en anexo).

El escaso margen de acción y apoyo del resto del espectro político con que contaba el novel Presidente hizo recrudecer la polarización social y la escalada ideológica fue abriendo un camino que como destino tendría el derrumbe de la democracia. Para las elecciones parlamentarias de 1973 los partidos de la oposición se nuclearon en torno a la Confederación Democrática (CODE), sitio desde donde dicotomizaron la crisis interna entre la continuidad del gobierno de Allende o una salida al mismo. Precisamente en uno de los principales aspectos en que no se puso de acuerdo el sistema político fue en una salida institucional a la conmoción interna, irrumpiendo una junta militar golpista que tomó el poder el 11 de septiembre de 1973.

El golpe. Durante el régimen militar los partidos fueron sacados bruscamente de su rol protagónico en la escena política poniendo un gran paréntesis a más de un siglo de tradición partidaria en Chile. *“Durante diecisiete años de gobierno militar, el general Pinochet rara vez omitió una oportunidad de enjuiciar a los partidos y los líderes políticos (“los señores políticos”) como causa principal de los males sociales y económicos de Chile. La receta del régimen dictatorial era la cirugía radical”* (Scully, 1997).

Con la clausura del congreso, se cerraba un escenario para la resolución de conflictos (Siavellis, 1997), donde se canalizaban las demandas de un sistema político fragmentado y dividido, un espacio de construcción de consensos y discusión en torno a los disensos. Fue este escenario el objeto de batalla por parte de la Junta Militar, quienes utilizaron su poder durante el interregno dictatorial para tratar de reformar el sistema político en su conjunto: aplicando programas de shock económico (dejando librado el rumbo productivo a las fuerzas del mercado) y configurando un nuevo marco institucional. Con todos los partidos políticos clausurados -en tanto los principales actores de la izquierda estaban

esencial para comprender la influencia que tendrán las instituciones políticas heredadas del último proceso dictatorial a la hora de tratar de mutar una característica estructural de este sistema: sus tres bloques ideológicos.

en el exilio o desaparecidos y los actores políticos de derecha saludando con entusiasmo el arribo de las fuerzas militares al poder-, la Junta de Gobierno redactó una nueva Constitución con la que trató de implementar “*un nuevo marco institucional para una democracia limitada, caracterizada por el dominio del poder ejecutivo y fuertes enclaves autoritarios*” (Siavellis, 1997).

Dentro de los hitos de la nueva carta magna, que fue aprobada en plebiscito nacional, se destacan: la creación de un poder ejecutivo fuerte, enclaves autoritarios en el poder legislativo y un régimen electoral que lograra transformar el complicado sistema multipartidista chileno. Con el objetivo de reducir la fragmentación del sistema partidario se implantó una fórmula electoral con circunscripciones donde se eligen a dos representantes por cada una (sistema binominal²³). El efecto que generó la introducción de este sistema trató de modificar variables estructurales del régimen político chileno, “*el objetivo de la reforma era forzar la creación de un sistema con dos o tres partidos de orientación electoral ideológicamente homogénea: el polo opuesto del histórico sistema chileno de partidos*” (Valenzuela, 1998).

Por ende, al acaparar la Concertación al centro y a la izquierda²⁴ (dos de los tres tercios históricos del espectro ideológico chileno), siempre deja atrás a la derecha en votos, y si se otorga la misma representación a la lista más votada que a la segunda, se beneficia claramente a la derecha política. “*El sistema fue diseñado para que los partidos de la derecha, con sólo un tercio del voto, pudieran aspirar a ganar la mitad de los escaños*” (Valenzuela, 1998)

¿Es representativo este sistema? Claramente al tener una magnitud efectiva similar a 2 ($M=2$), muchos grupos minoritarios, que no se embarquen en una coalición multipartidaria, no podrán alcanzar la valla del 33% que impone el sistema. Este argumento se contrapone con el hecho de que

²³ El sistema consiste en que los partidos o coaliciones deben presentar listas con candidatos para dos escaños por distrito, teniéndose en cuenta tanto los votos totales de la lista del partido como los votos a los candidatos individuales (listas abiertas). El primer escaño será obtenido por el partido o coalición que cuente con más votos, y si además quiere llevarse el segundo escaño debe superar por el doble en cantidad de votos al segundo partido para llevarse el total de escaños de la circunscripción. El sistema favorece claramente al segundo partido en competencia puesto que se requiere tan solo de 33.4 por ciento de los votos para obtener al menos un escaño, mientras que para que el primer partido se lleve la totalidad de escaños se requiere el 66.7 por ciento.

²⁴ Más adelante desarrollaremos al respecto.

en cada coalición “*la distribución de las candidaturas surge de unas negociaciones en las que cada uno de los partidos tiene en cuenta sus niveles relativos de apoyo electoral. Pero es un hecho que muchos partidos no presentan candidatos en todos los distritos y que, dentro de la campaña, la distribución de los recursos en unas u otras circunscripciones por parte de los partidos tiene que ver con los acuerdos alcanzados entre los socios de la coalición*” (Carey, 1992).

Pero el régimen electoral no fue el único cambio institucional que se habría de implantar en la nueva constitución. A pesar de ser el chileno uno de los regímenes más presidencialistas del mundo, las competencias que se brindan a esta institución introduce enclaves autoritarios, y modifica el relacionamiento entre el poder ejecutivo y el legislativo, en desmedro de este último²⁵. El régimen Chileno es presidencialista, ya que el jefe de estado es electo popularmente, el mandato es fijo para el legislativo como para el ejecutivo. “*La presidencia chilena es la más fuerte por su estatuto constitucional en término de poderes de veto, competencia para actuar por decreto y áreas de iniciativa exclusiva del ejecutivo en materia de legislación*” (Mainwaring y Schugart, 1997).

A continuación revisaremos cuáles son las instituciones que posicionarán a los diversos actores en el Policy Making Process, determinando la construcción de acuerdos intertemporales en política pública.

Urgencias Presidenciales y Sesiones Extraordinarias. El presidente tiene la potestad de controlar el proceso legislativo, determinando la agenda de este poder a través del mecanismo de declaratorias de urgencias²⁶.

²⁵ Shugart y Carey estiman que “el fortalecimiento del poder del presidente, especialmente en el área legislativa, contribuyó al deterioro y posterior caída de la democracia chilena” (Shugart y Carey, 1992). En ese sentido la nueva constitución no se apartaba de la evolución histórica del disminuido poder legislativo, aunque “con posterioridad las reformas de 1989 y 1991 limitaron ligeramente el alcance del poder presidencial al eliminar la capacidad del presidente de disolver la Cámara de diputados, restringir la capacidad del presidente de proscribir los derechos civiles durante el estado de sitio, e impedirle el uso del exilio forzado en tiempos de crisis” (Siavellis, 1997).

²⁶ “El presidente de la República puede declarar que una propuesta es urgente en cualquier etapa de su consideración o para todas ellas, sin importar en qué rama se origine la iniciativa. El congreso debe actuar sobre la medida dentro de treinta, diez o tres días dependiendo de si la propuesta es designada de “simple urgencia”, de “suma urgencia” o para “discusión inmediata” (Constitución Política de Chile, 1980 en Siavellis, 1997). Al ser declarada urgente, todas las demás propuestas de la agenda del legislativo en ese

Áreas de iniciativa exclusiva. Otra de las potestades con que cuenta el Ejecutivo Chileno es la iniciativa exclusiva en varias materias²⁷. El Presidente tiene control prácticamente exclusivo en material presupuestal. “*El congreso puede entonces solamente reducir o aprobar los gastos contenidos en el proyecto de presupuesto, no puede aumentarlos ni redistribuirlos*” (Siavellis, 1997)²⁸.

Enclaves Autoritarios. Además de poder controlar la agenda legislativa, el Presidente tiene la potestad de designar a su voluntad a parlamentarios²⁹ que trabajarán junto a los treinta y ocho senadores electos. Los conocidos “senadores designados” son nueve en total³⁰. Se trata de una mezcla perniciosa entre *check and balances* con enclaves anti-democráticos, aumentando los veto-player para el gobierno a un número mayor que aquellos que se desprenden de la voluntad popular (elecciones). Ello redundó en que la Concertación nunca tuvo mayoría absoluta en el Senado durante el período 1900-2005 constituyéndose como actores con un gran poder en el gobierno, pero con un frágil respaldo en la Cámara Alta. Esto forzó la construcción de acuerdos entre oficialismo y oposición en el período de análisis, para que el PMP no se viese obstaculizado.

momento entran en suspenso hasta que el congreso se expida sobre la iniciativa del Presidente. Respecto al veto, el presidente tiene la potestad de vetar leyes sancionadas por el Congreso y además puede hacer cambios específicos a la legislación, siempre que sean conformes a la idea matriz del proyecto (artículo 70, Constitución de Chile) .

²⁷ . “Corresponde al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país, o con la administración financiera o presupuestaria del Estado” (art.62 Constitución de Chile).

²⁸ Si la ley de presupuesto no es aprobada por ambas cámaras dentro de los sesenta días, regirá el proyecto remitido por el presidente, dándole de hecho a éste poder de decreto en materia fiscal Dentro de las principales razones esgrimidas por los ideólogos de la Constitución de 1980 está la pretensión de limitar el gasto clientelista con que antaño se identificaba la labor legislativa en Chile. Sin embargo, esta ausencia de influencia ha deslegitimado ante la ciudadanía el rol del legislador en la circunscripción a la que pertenece en la medida que no tiene la capacidad de poder redestinar fondos del presupuesto para sus votantes. Esta configuración de potestades presupuestales subordina en los hechos al legislador frente a otras autoridades del ejecutivo nacional.

²⁹ Esta medida contemplada en el artículo 70 de la Constitución Chilena fue derogada en las reformas constitucionales realizadas el año 2005 por el entonces presidente Ricardo Lagos.

³⁰ Su nominación recae de la sgte. Forma: El Consejo de Seguridad Nacional designa cuatro senadores que deben ser un ex Comandante del Ejército, un ex Comandante de la Armada, un ex Comandante de la Fuerza Aérea y un ex General Director de Carabineros; el presidente nombra a dos, un ex rector de universidad y un ex ministro de estado; mientras que la Suprema Corte de Justicia nombra a tres. Estos senadores designados jugaron un rol trascendental a lo largo de los primeros años de democracia ya que en su mayoría correspondían a la derecha opositora a la Concertación en el poder.

Otras instituciones que actúan como contrapeso a los poderes del Ejecutivo son: el Poder Judicial, el Tribunal Constitucional y la Contraloría General de Gobierno. Aunque cuente con una fuerte observancia desde el parlamento y otras instituciones ¿Cómo ha de afectar este empoderamiento del régimen presidencial en un sistema multipartidario? El retorno a la democracia en 1990 pondría a prueba la “difícil combinación” del sistema político chileno, esta vez con poderes presidenciales exacerbados y enclaves autoritarios. Un largo debate se ha implantado en torno a la viabilidad de regímenes presidenciales bajo sistemas multipartidarios (Scott & Mainwaring 1997, Scully 1997, Valenzuela 1998, Chasqueti 2001).

De acuerdo con Chasqueti, *“los presidencialismos multipartidistas gobernados por coaliciones mayoritarias son formatos político-institucionales eficaces para el mantenimiento de la estabilidad democrática. De igual forma, los presidencialismos multipartidistas sin coaliciones de gobierno son los verdaderamente problemáticos”* (Chasqueti, 2001). La variable en juego no es estrictamente el tipo de régimen, sino otras como el grado de polarización, la cantidad de partidos en juego, etc. Como concluye Chasqueti en su investigación respecto a una muestra de 51 gobiernos, en los multipartidismos moderados los presidentes cuentan con mayores apoyos legislativos, y por ende con un margen de gobernabilidad más alto. Mientras que en los gobiernos con multipartidismos extremos los presidentes tienden a ser mucho más débiles en términos políticos (Chasqueti, 2001)³¹.

Analizando los resultados de las elecciones chilenas en el período 1990-2006 (ver Cuadro II en anexo), en efecto los partidos políticos han actuado en coaliciones³² para intentar ganarse el premio mayor del sistema: la presidencia de la república³³. Este es el factor que opera para

³¹ Según las categorías de Sartori, el chileno es un sistema de multipartidismo extremo, pues cuenta con aproximadamente 6 a 7 actores relevantes. El sistema está integrado por un lado en la Concertación de Partidos por la Democracia, (Democracia Cristiana DC, Partido por la Democracia PPD, Partido Socialista PS, Partido Radical-Social Demócrata PRSD) y por otro lado en la Alianza por Chile (Unión Demócrata Independiente UDI y Renovación Nacional RN)³¹. Si bien cada uno de estos actores funciona en tanto partidos (responde a una tradición e identidad particulares, tienen instituciones directivas particulares, están inscritos en el Registro Electoral como tales, compiten con todos los demás actores del espectro partidario –aliados o no- etc.), deben ser presentados en bloques para nuestro período de análisis, pues efectivamente el enforcement institucional –régimen binominal mediante- los ha llevado a actuar en clave de coaliciones.

³² Entendemos por coalición política: a un conjunto de partidos políticos que ii) acuerdan perseguir metas comunes, iii) reúnen recursos para concretarlas y iv) distribuyen los beneficios del cumplimiento de esas metas (ver Kaare Strom, 1990, en Chasqueti, 2001).

estabilizar aquella “mala combinación” entre presidencialismo exacerbado y multipartidismo extremo, pudiendo ser “*una combinación político-institucional apta para la democracia, siempre y cuando sus presidentes sean capaces de conformar coaliciones de gobierno de carácter mayoritario*” (Chasqueti, 2001)³⁴.

Un gran testigo de esas coaliciones y acuerdos fue el Congreso Nacional, espacio de “*compromiso en lo que respecta a la legislación principal, así como el escenario clave para tramitar asuntos tan importantes como un presupuesto y la legislación sobre reajustes salariales*” (Valenzuela, 1998). Pero el legislativo comenzaría a perder poder de decisión en áreas clave. Ya para 1959 al crearse la Oficina de Presupuesto disminuyeron las potestades del legislativo en materia de gasto público, con el objeto de combatir el clientelismo político en la asignación de recursos fiscales. Esta, junto a otras reformas³⁵, amedrentó la capacidad de incidencia del legislativo, y por ende de la oposición política en determinados temas. Ello también puede explicar la valoración de la política de consensos por parte de distintos actores políticos. Por un lado, la oposición puede incidir en determinadas áreas que perfectamente pueden ser de carácter monopólico del oficialismo; por otro lado el oficialismo, requiere poder aglutinar a más de los tres tercios en que se divide a la política chilena para que su política pueda ser sorteada con éxito³⁶. Contener a los dos tercios en una coalición no significa necesariamente que se cuente con los dos tercios de los escaños del parlamento. Pues si la derecha consigue más de un tercio del electorado en cada distrito, tendría prácticamente la misma cantidad de legisladores que la Concertación.

³³ Inclusive en las elecciones presidenciales de 2005 donde los partidos integrantes de la Alianza por Chile (RN y la UDI) presentan candidaturas por separado, en segunda vuelta electoral actúan como coalición apoyando a Sebastián Piñera. Una excepción que vendría a conformar la regla.

³⁴ El sistema exige la mayoría absoluta (más del 50% del electorado) para adjudicarse la Presidencia de la República, y de no obtenerse tal cantidad por ninguno de los candidatos se pasa a una segunda instancia electoral, donde se miden la mayoría y la minoría mayor de la primer vuelta. Al ser un multipartidismo extremo, y la polarización es relativamente baja (Alcántara y Luna 2006) existen alicientes para coaligarse y tratar de ganar el premio mayor.

Si bien el régimen binominal y el sistema presidencialista refuerzan la competencia entre dos jugadores, ya sea en las elecciones parlamentarias como en las presidenciales; las coaliciones pertenecen al marco histórico de la política chilena. Durante el siglo XX, la democracia en Chile tuvo una larga duración gracias a “la política de coaliciones, sin la cual no hubiera existido la estructuración de acuerdos operativos que respondían a las demandas planteadas al gobierno por fuerzas políticas muy competitivas y movilizadas” (Valenzuela, 1998)³⁴.

³⁵ En 1970, bajo la Administración Frei, se implementaron reformas constitucionales que tendieron a disminuir el rol del parlamento. Luego durante el gobierno de Salvador Allende el Partido Nacional (Derecha conservadora) y el Partido Demócrata Cristiano se encontrarían en la oposición con un parlamento sumamente debilitado (Valenzuela, 1998).

³⁶ Ver tercios históricos Política Chilena en Anexo III.

Ahí el foco comienza a centrarse en la conducta de los actores viéndose determinados por las instituciones, especialmente en dos ámbitos: la actitud que asumen a la interna de la coalición y la actitud que asumen con el grupo político opuesto³⁷. Respecto a la interna de la coalición en el poder se han generado mecanismos de check and balances entre los distintos grupos de la Concertación, reflejado en que durante los gobiernos de Aylwin y Frei cada uno de los ministros ha contado con subsecretarios que pertenecían a un partido distinto dentro del bloque (Siavellis, 1997).

Además existe un “*alto grado de interacción entre los representantes del ejecutivo y el legislativo en todo el proceso legislativo. Las relaciones entre una y otra rama se han llevado a cabo mediante una serie de reuniones informales de los miembros de las Comisiones del Congreso y de los representantes del ejecutivo que trabajan sobre el mismo tema. Además, todos los jefes de bancada de la Concertación se reúnen cada lunes con los ministros para determinar la agenda legislativa de la semana. De mutuo acuerdo y mediante negociaciones se deciden qué proyectos tendrán prioridad*” (Siavellis, 1997).

Pero no solo se ha producido negociación a la interna de gobierno, claramente entre la centro-izquierda y los partidos de derecha ha habido relacionamiento que gira en torno a la cooperación-conflicto³⁸.

³⁷ Respecto a la Concertación centrales han sido los largos procesos de negociación para armar duplas de candidatos para las elecciones parlamentarias en forma proporcional a los votos con que cuentan actualmente, pero a su vez potenciando los distritos en que cada uno de los partidos es más fuerte que su socio.

³⁸ Durante el gobierno de transición de Patricio Aylwin, se evitaron leyes que afectasen los intereses fundamentales de la derecha, y el presidente negoció con la oposición en forma directa áreas clave como la reforma tributaria, no profundizando en otros temas como condenas a la violación de los derechos humanos en dictadura. Por su parte Eduardo Frei Ruíz-Tagle vivió en su gobierno un hecho político que pondría a prueba a la Concertación en su conjunto. En 1998 se detenía en Londres al General Pinochet, y Chile tuvo que solicitar la extradición del uniformado a su país para que dentro de sus fronteras fuese juzgado por los crímenes de lesa humanidad que se le imputaban. La derecha aún comprometida con los intereses de la dictadura presionó al gobierno para que Pinochet sea retornado a Chile. Las negociaciones entre el Canciller socialista José Miguel Insulza y líderes de la oposición se constituyeron en un espacio de concesiones que el gobierno de centro-izquierda ofrecía a la derecha.

El tercer gobierno de la Concertación tuvo lo suyo en cuanto a negociaciones con el bloque de centro-derecha. A raíz de la crisis surgida por el caso MOP-GATE³⁸ y sobresueldos, el oficialismo requería una salida institucional consensuada al conflicto que dividió férreas aguas entre la oposición y gobierno. En un histórico acuerdo, el Presidente Ricardo Lagos y el líder de la Oposición, Pablo Longueira, sellaron una Agenda de Trabajo Conjunto entre todos los partidos políticos con representación

A pesar de los determinantes estructurales que cooperaron en estimular el consenso en determinadas áreas, y que los actores de la derecha e izquierda dialogaron bipolarmente, el multipartidismo y la lógica de tres tercios se mantiene en Chile. La construcción de consensos se torna fundamental pues el único espacio de participación en política nacional de la oposición es el Congreso, institución que como vimos ha visto marginado su margen de acción. Más adelante veremos que el proceso de política presupuestal es un ejemplo de lo limitado que está el Congreso en esta área³⁹.

Pero, ¿Cómo se distribuyen los actores políticos dentro del espectro ideológico? ¿Es ésta una variable fundamental para la construcción de consensos? El institucionalismo centrado en los actores se verá reflejado en la medida en que el posicionamiento de izquierda-derecha de cada uno no corresponda estrictamente a las características de las políticas que los conglomerados promueve, en especial en el oficialismo⁴⁰, producto de la negociación a la interna de la coalición y con la oposición (Determinantes ambos que nacen del marco institucional en que se desenvuelven, y que pueden constreñirlos ideológicamente).

Tal como podemos ver en el cuadro III (ver en anexo) la ubicación ideológica de los principales partidos chilenos diferencia a dos polos actuando en los extremos, el PS y la UDI, mientras que partidos como el PPD, DC y RN, se movilizan en torno a posiciones más de centro. Sin duda quien ocupa la posición más al medio del espectro en la auto-identificación izquierda-derecha son los demócratacristianos, reflejando que la Concertación acapara a dos tercios del electorado chileno (Cuadro III, IV y V).

parlamentaria (Concertación y Alianza), conocida como el Proyecto de Modernización y Transparencia del Estado. Marshall define esta etapa como la estrategia para “romper el círculo vicioso que detenía nuevas reformas y preparó las condiciones de confianza para obtener un mayor beneficio” (Marshall, 2004).

³⁹ Por ahora dos de esos tres tercios políticos históricos están agrupados en un mismo bloque político lo que les ha brindado un éxito electoral y la posibilidad de desplegar su proyecto político durante cuatro gobiernos. A diferencia de la derecha, la centro-izquierda ha sabido armar coaliciones de gobierno, más allá de períodos electorales.

⁴⁰ Pues al tener la Presidencia recae en esta fuerza política la mayor capacidad de iniciativa.

Un aspecto son los consensos en determinadas materias de políticas públicas, otro distinto es el grado de cohesión interna que cada partido tenga para imprimir su posicionamiento en las mismas. Juega un rol central aquí el grado de disciplina interna de los partidos, entendido como la observancia de directivas políticas que emanan del gobierno, el partido o la coalición, y respecto a las cuales los parlamentarios se repliegan. Frente a este importante tema, “los diputados chilenos no son nada exigentes a la hora de demandar disciplina parlamentaria en las votaciones en el Congreso. Todos, salvo la UDI, cuyos miembros son fervientes defensores de la autonomía del diputado, son partidarios de la existencia de un equilibrio en que la decisión final sobre la forma de votación se ligue al tema objeto de la misma, lo cual es extremadamente ambiguo” (Alcántara, 2003).⁴¹

Niveles de gobierno. Otro de los aspectos trascendentales que caracterizan al sistema político chileno es su fuerte centralización administrativa en el poder ejecutivo. La descentralización administrativa se ve reflejada en los municipios locales, que cuentan con un ejecutivo electo directamente por la ciudadanía: El alcalde⁴². La acción política se encuentra fuertemente centralizada en el Ejecutivo Nacional, y el margen de acción de las autoridades municipales es muy restringido a dicho ámbito. Básicamente se trata de una estructura unitaria con descentralización administrativa y autonomías locales en áreas muy restringidas.

⁴¹ Esta ambigüedad a la que se hace referencia supone un gran riesgo a la hora de exigir una cohesión interna dentro de las coaliciones políticas, haciendo tambalear uno de los pilares sobre los que se sostiene el éxito del presidencialismo multipartidismo basado en coaliciones de mayoría. Especialmente la Concertación Democrática es el bloque que compone a dos tercios del espectro ideológico y por ende su diversidad interna requiere de una mayor transversalidad en materia de políticas públicas, de manera de lograr un consenso de coalición. Cuando ese consenso no se logre o respete, existe una fuerte tendencia a la dispersión de la coalición. En este sentido las instituciones operan reforzando la necesidad de entablar una coalición mayoritaria, donde el centro ha de estar presente siempre. Si la indisciplina partidaria no promueve el consenso en una coalición entonces, siempre está latente el riesgo de que el centro pueda variar hacia la dirección de la oposición constituyendo otras mayorías. Lo mismo es válido para los extremos de izquierda y derecha de los actores relevantes, con la salvedad de no tener mayor movilidad a lo largo del espectro en cuanto a lograr la coalición mayoritaria.

⁴² No obstante el resto de las unidades administrativas, tales como las intendencias y dentro de estas las provincias, tienen jerarcas designados directamente por el Presidente de la República. De hecho las Intendencias son las encargadas de aplicar la política nacional de cada uno de los Ministerios a través de las Secretaría Regionales de cada cartera de gobierno. “There is a very limited margin for decision making at the local, regional and specific institutional level. There is a high level of inflexibility, with little room for discretion for those responsible for the management of the respective institutions and offices” (Navia et al, 2006)

Sistema Judicial. El poder Judicial en Chile es Independiente, según lo establece el art. 76 de la Constitución. A la cabeza del Poder Judicial, se encuentra la Corte Suprema de Justicia, la cual es un tribunal colegiado, compuesto de veintiún miembros, denominados ministros, uno de los cuales es su Presidente, quien es designado por sus pares, y dura dos años en sus funciones. Los ministros son designados por el Presidente de la República, quien los elige de una nómina de cinco personas que, en cada caso, propone la Corte Suprema, y con acuerdo del Senado.

Chile separa de la Corte Suprema todo lo contencioso respecto a la constitucionalidad de las acciones del ejecutivo y el legislativo, para centralizarlo en un Tribunal Constitucional; cuya atribución principal es ejercer el control de constitucionalidad de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución, de las leyes orgánicas constitucionales y de las normas de un tratado que versen sobre materias propias de estas últimas, antes de su promulgación.

Una tercera institución que completa el sistema de checks and balances es la Contraloría General de la República.⁴³

Sistema Burocrático. Respecto al sistema burocrático el mismo se vio fuertemente disminuido en la cantidad de recursos humanos durante el régimen militar producto de la privatización de la gran mayoría de las empresas públicas. No obstante, “*en 1994 un Comité Inter-Ministerial para la reforma del Estado fue creado. Su misión fue la de coordinar los esfuerzos de modernización e iniciativas emanadas de diferentes sectores del aparato burocrático y proponer nuevas iniciativas al respecto*” (Traducción propia de Navia et al, 2006). Posteriormente se implementaron nuevos programas de reforma de la gestión pública que tuvieron como objeto aumentar la transparencia, la calidad de los recursos humanos y eficiencia del sector público⁴⁴.

⁴³ La Contraloría General de la República es un órgano superior de fiscalización de la Administración del Estado, contemplado en la Constitución Política, que goza de autonomía frente al Poder Ejecutivo y demás órganos públicos. El Contralor General es designado, por un periodo de ocho años, por el Presidente de la República, con acuerdo del Senado, adoptado por los tres quintos de los miembros en ejercicio, siendo inamovible

⁴⁴ Por más sobre proceso reforma del estado visitar: www.serviciocivil.cl

¿Tiene Chile instituciones que favorezcan la cooperación interpartidaria?

Habiendo revisado el contexto político y desarrollado la estructura de los principales indicadores del marco institucional chileno, hemos de construir nuestra variable independiente “instituciones políticas”, para posteriormente aplicarlas al proceso de la política fiscal.

Número de actores políticos con poder de decisión: Al tratarse de un sistema presidencial multipartidista que funciona en base a coaliciones, el ganador de la elección se lleva el gran premio. Pero este gran premio no es solo para un actor político, sino para varios actuando en coalición. En las condiciones institucionales actuales cualquiera sea el ganador de la elección, no se tratará de un actor partidario único, sino de dos o más partidos actuando en coalición. Por ende los payoffs habrán de distribuirse entre los actores partidarios de la coalición, respetando la proporcionalidad de votos que hayan obtenido en la elección. *“El principal efecto del sistema binominal es la reducción del número de actores relevantes a unos pocos partidos organizados en dos coaliciones, estables y fuertes”* (Traducción propia de Navia et al, 2006)⁴⁵.

Integración de la Comunidad Política: Los actores partidarios resurgen de la democracia realineados en dos bloques, generando una especie de clivaje virtual frente al que se ha posicionado bipolarmente el establishment político. *“El plebiscito de 1988 que decidía la continuidad del General Pinochet en el poder por ocho años más organizó la existencia de los actores políticos en dos bloques que apoyaban el “sí” y el “no” al dictador respectivamente”* (Traducción propia de Navia et al, 2006).

No obstante, la Comunidad Política tiene una cohesión social bastante alta en cuanto a sus orígenes⁴⁶. Se trata por su mayoría de personas de igual nivel socioeconómico, especialmente en lo que respecta al componente educativo, lo que hace suponer un diálogo fluido dentro de determinados códigos y pautas de conducta comunes.

⁴⁵ (Ver efectos del régimen binominal en Anexo IV)

⁴⁶ “Quienes hoy conforman la elite política de Chile -el Presidente de la República, 25 ministros, 48 senadores y 120 diputados- poseen, en su gran mayoría, una formación académica concentrada en pocos colegios, escasas universidades y un puñado de carreras. Prácticamente han pasado por las mismas aulas, o al menos se han educado de

Control y Visibilidad de las jugadas políticas: Juega un rol trascendente la disciplina partidaria y la valoración del staff político sobre este aspecto. Como vimos anteriormente este no es un tema que preocupe a los políticos, quienes prefieren respeto a la individualidad de su cargo o bien aplicar la disciplina en determinadas áreas. Si bien ello podría desestabilizar el entramado de acuerdos que conllevan las coaliciones, la observación que los actores partidarios a la interna de cada conglomerado realizan respecto a sus socios es bastante alta. Incluso a la interna de los propios partidos, los llamados “parlamentarios díscolos” son objetados continuamente por apartarse de los lineamientos consensuados por la estructura partidaria, pero además por la coalición en su conjunto.

A nivel de relacionamiento entre coaliciones – al haberse producido largas negociaciones entre oficialismo y oposición para lograr acuerdos, la observancia de las jugadas políticas es bastante alta⁴⁷.

Delegación de tareas en burocracia: La burocracia ha jugado un rol central en Chile. Si bien uno de los grandes males con los que se asociaba al régimen político del siglo XX era la utilización de los recursos públicos del estado con fines clientelares; el acceso a recursos públicos fue prácticamente vedado a los parlamentarios en la Constitución de 1980, por lo que no pueden repartir cargos públicos entre los votantes de su distrito.

En el largo plazo el rol de los tecnócratas “*se destaca por su continua presencia en el aparato del Estado, entregando la estabilidad político-administrativa en momentos de fuerte inestabilidad política (como lo fue el período 1931-1938); facilitando acuerdos y acercamientos (como lo*

manera similar, en lugares privilegiados para su época” (Seminarium Head Hunting, 2003) Del estudio citado se desprende que en su mayoría la elite política cuenta con educación universitaria (95.34%), realidad totalmente disociada del 16% del total de la población chilena que tiene algún estudio universitario. Cabe destacar que además el 31.61% cuenta con algún estudio de posgrado.

⁴⁷ Muchas veces el oficialismo requería de los votos de uno o dos parlamentarios para llevar adelante proyectos de ley, por lo que bastaban pocos parlamentarios díscolos de la oposición para lograr mayorías. Pero las directivas de partido están constantemente observando al resto de los integrantes de la coalición y del conjunto del espectro político, para supervisar sus movimientos. Al tener una estructura de coaliciones, cuando una pieza se mueve, todos los demás actores políticos (aliados y oponentes) deben realizar sus propios cálculos (costos y beneficios) para ver cuál será su reacción ante tal movimiento.

fue el período 1988-1990); fortaleciendo la democracia vía éxito económico e internacionalización de la economía y sociedad chilena (1990-2006)” (Silva, 2006)⁴⁸.

Mecanismos de enforcement: Tal como señalábamos existe una independencia del Poder Judicial, siendo sus miembros designados por el Presidente de la República con aval del Senado. A través de la Reforma Procesal Penal implantada durante los gobiernos de Frei y Lagos, se modernizó el Servicio de Justicia en el país. En cuanto a si los principales temas se legislan con forma de ley, cabe destacar que existen otros instrumentos alternativos propios de un Sistema Presidencial que se utilizan en temas clave de la agenda. Por un lado los Decretos del Poder Ejecutivo son firmados por el Presidente de la República, sin necesidad de ser acompañada por la firma de algún ministro, y su temática esta reservada a áreas administrativas del poder⁴⁹.

Características de los ambientes políticos donde se producen los acuerdos: Tal como lo señalamos el parlamento ha sido tradicionalmente uno de los ámbitos esenciales de la Democracia Chilena. Pero en la Constitución de 1980 se quitan prerrogativas al mismo, por lo que si bien sigue siendo escenario de interacción entre parlamentarios de todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso, sus prerrogativas no son iguales a las de antes. No obstante el trabajo en Comisiones es uno de los principales puntos desde donde se produce más en materia de ley⁵⁰.

⁴⁸ Ver anexo V Características Burocracia en Sistema Chileno.

⁴⁹ Por otro lado existen los Instructivos Presidenciales, que tienen la particularidad de que constituir mandatos considerando el cumplimiento del mismo a través del establecimiento de metas y plazos. Es el instrumento por el cual se operacionaliza una política, está dirigidos al conjunto del aparato estatal. No requiere negociación ni a la interna de la coalición, ni con la oposición. Se ha utilizado para impulsar proyectos emblemáticos de cada uno de los jefes de estado. Es necesario considerar el poder de intromisión que el Presidente tiene en la agenda legislativa, de manera que también tiene la oportunidad de legislar respecto a los temas centrales. Claro está que el proyecto debe ser presentado a la oposición, y de contar con mayoría en ambas cámaras de todas formas debe ser acordado a la interna de la coalición.

⁵⁰ En otro aspecto se destaca también el comité político que sesiona entre el Presidente y sus principales Ministros. Muchas veces estos se producen fuera del Palacio de Gobierno, en la residencia del Presidente de turno los días Domingo. Allí se discuten los principales temas de la agenda política. Producto del marco institucional y la estructura de coaliciones, también se han desarrollado otros espacios de interacción donde se producen importantes acuerdos políticos. Uno de ellos es la reunión semanal que los presidentes de las fuerzas de la coalición gobernante han mantenido todos los lunes en la Moneda con autoridades de gobierno.

Chile cuenta con un marco institucional que efectivamente constriñe a los actores políticos a buscar el acuerdo. Las políticas públicas emergen producto de una negociación en el Senado, dada la sobre-representación de derecha y la existencia de senadores designados. Al presentar las otras variables (mecanismos de enforcement, rol de la burocracia, etc) valores favorables a la cooperación intertemporal, son estos enclaves autoritarios los que determinan en gran medida por qué para generar políticas públicas, éstas deben negociarse y dichos acuerdos ser respetados por el conjunto de actores partidarios.

Proceso Presupuestario en Chile⁵¹

Política Fiscal en el período 1990-2005

A fines de 1980 se estableció en Chile un Banco Central Independiente, con el objeto de coordinar de forma tecnocrática la política monetaria, evitando riesgos del pasado reciente tales como la inflación. Si bien el presidente del Banco Central es nominado por el Presidente de la República, éste tiene autonomía en materia de política monetaria y ello lo asegura su mandato fijo de 4 años con opción a renovarse por cuatro años más. Esta institución se presenta como un mecanismo de enforcement para aliviar las presiones político-partidarias sobre una política monetaria más expansiva, que distorsione otras variables o áreas de la política macroeconómica. No obstante esto, no supuso un aislamiento de los actores políticos a la hora de trazar la estrategia fiscal⁵².

La Concertación como actor político asume los cambios en el régimen económico impuesto dictatorialmente y busca profundizar el modelo, concibiendo el crecimiento económico como medio para sustentar políticas sociales que sean el camino al desarrollo. Este cambio es notable, y

⁵¹ Ver Anexo VI.

⁵² En los gobiernos de la concertación, se profundizó la opción por respetar la independencia del Banco Central y los criterios técnicos para reglar la política monetaria. No obstante, se profundizó y mejoró el modelo a través de una mayor coordinación entre las políticas monetaria, fiscal y de comercio. La reapertura democrática trajo consigo “la aplicación de un marco renovado para la política macroeconómica que acentuó la aplicación de reglas con cierto margen de flexibilidad, la credibilidad del mercado en las políticas, entre otras. Además, a partir de la iniciativa de organizaciones empresariales, las reformas macroeconómicas volvieron al centro de la agenda. Por otro lado una importante reforma del Estado fue posible luego de un acuerdo con la oposición” (Marshall, 2003).

queda reflejado en las visiones de un actor político trascendente como Ricardo Lagos, respecto a la valoración de la economía de mercado⁵³. En este ámbito de construcción de una nueva institucionalidad de la política macroeconómica, durante el tercer gobierno de la Concertación, presidido por Ricardo Lagos nace la regla fiscal.

“En el año 2000, el gobierno introdujo una nueva regla fiscal, llamada como la regla de superávit estructural para el gobierno central. Esta regla pone un límite a los gastos para mantener un superávit estructural del presupuesto de un 1% del PBI en tiempos de recesión, pero requiere un superávit superior al 1% durante las fases de expansión de la economía. El superávit estructural es un concepto teórico que representa la cantidad de ingresos y gastos públicos que se lograrían si la economía operara al PIB tendencial y el precio del cobre se mantuviera en su nivel tendencial en el largo plazo. El superávit estructural trata de identificar correctamente entre los componentes cíclicos y estructurales del presupuesto. El no distinguir entre los dos componentes crea el riesgo de que la política fiscal, no refleje la evolución económica en el largo plazo, y solo tenga como referencia lo contingente. Previamente, las decisiones de política fiscal se tomaban cada año sin referirse a un marco cuantitativo o parámetro. El superávit estructural introdujo una orientación de mediano plazo y ayudó a fortalecer la disciplina fiscal y la responsabilidad. Esta regla fortaleció el carácter contra-cíclico de la política económica” (OCDE, 2003).

La regla fiscal tiene el objetivo de actuar con elemento regulador del ciclo económico, interviniendo como fuerza expansiva en el período de lento crecimiento y en forma contractiva en la expansión productiva. El gobierno de Ricardo Lagos, se auto-impuso esta regla para el período

⁵³ Hacia finales de los años sesenta el ex-presidente escribía “La única y verdadera solución es, entonces, la abolición de la propiedad privada sobre los medios de producción, los cuales deben pasar al Estado. En la medida que dicha propiedad subsista, todas las leyes que se dicten sólo serán paliativos que jamás conseguirán la eliminación definitiva de las diversas formas de concentración... Por difícil que sea esta reforma ella tiene que producirse, pues sólo con la modificación profunda de la estructura económica actual se podrá conseguir que el desarrollo y el progreso alcancen a todos los sectores de la comunidad” (Ricardo Lagos 1973 cit. en Isern Munné, 2004). Como reflejo del aggiornamiento vivido por Lagos –representante del cambio experimentado por la gran mayoría de la izquierda chilena-, observamos que en el libro “Mi idea de país”, Lagos sostiene que “la Concertación es la alianza política y social que mejor garantiza las bases del crecimiento económico, tanto por su convicción sobre la necesidad de asegurar la libre operación de mercados eficientes, como por su apertura al escrutinio público: ella hace transparentes las opciones económicas y sociales y asegura la estabilidad del rumbo democráticamente elegido” (Ricardo Lagos, 1998, cit. en Isern Munné, 2004).

2001-2005. El único enforcement legal que consideraba esta regla era la ley de presupuesto anual que era adoptada por el gobierno cada año. El superávit debe ser cumplido durante varios años, con el objeto de obtener ese 1% para compromisos de políticas sociales y financieros.

Con esta regla el Estado hace frente a constantes déficit del Banco Central, producto mayormente de las garantías de pensiones básicas, a raíz de la reforma provisional de los '80, las garantías de retorno mínimo a las inversiones en concesiones de obras públicas y otras erogaciones del estado (Marshall, et. al 2006).

El clima en que se generó la regla de superávit estructural no era estable. La economía atravesaba por un momento difícil, generado por la crisis asiática y otros elementos que incidieron negativamente. Chile interrumpió su rápido crecimiento productivo y el desempleo se elevó considerablemente. *“El primer Presidente socialista después de Allende enfrentaba un clima de pesimismo frente a la gestión que recién comenzaba. La palabra que se repetía con majadería era la desconfianza. Por otra parte, en algunos círculos de la Concertación se proponía, como el mejor antídoto para salir del estancamiento, aumentar decididamente el gasto fiscal, aunque se generara un fuerte déficit”* (Sanfuentes, 2006).

A pesar de algunas voces concertacionistas que exigían un mayor gasto fiscal, en mayo del año 2000 el Presidente Ricardo Lagos anunció la adopción de la política de balance estructural y la meta de superávit estructural del 1%⁵⁴.

Consenso Transversal

La regla pasó una prueba importante. *“El éxito se mide en haber podido mantener un cuantioso superávit en un período electoral, donde surgen fuertes presiones para incrementar los desembolsos”* (Sanfuentes, 2006).

⁵⁴ Ver Anexo VII. Regla Fiscal 1%

No obstante la misma no será considerada como institución, hasta tanto el paso del tiempo y los gobiernos respeten tanto su norma como su espíritu. La norma de responsabilidad fiscal fue celebrada por la gran mayoría del espectro político abarcando al gobierno y la oposición de derecha.

En tanto no se trataba de un mecanismo obligatorio para cumplir en el sexenio del gobierno de Lagos, la regla reflejaría su institucionalidad durante la campaña presidencial de 2005. En setiembre de ese año la Comisión de Hacienda del Senado, por iniciativa de Carlos Ominami, *“pidió a los cuatro candidatos presidenciales que le informen sobre sus definiciones e ideas de política económica. En ese marco, se debatió sobre el alcance y permanencia de la Regla Fiscal, pues si bien los principales tres candidatos aceptaron la importancia del mecanismo, se mencionó la posibilidad de cambiarla del 1% al 0.5% y eventualmente al 0% del superávit estructural del PBI”* (Isern Muné, 2006).

El hecho de que los tres candidatos principales que en su conjunto representaron a más del 90% del electorado hayan aceptado la trascendencia de la regla es un indicador del consenso que se formó en torno a la misma, no obstante puede ser revisada dentro de sus parámetros. Se trata de una institución aceptada por el establishment político que es pasible de ser mejorada, por ende flexible (acorde a la contingencia) manteniendo una visión de mediano plazo: Una política que se sostiene por más de un período de gobierno⁵⁵.

Instituciones determinantes de la Política Fiscal

La aplicación de las variables propuestas por Alessina & Perotti como determinantes del desempeño fiscal no se condicen con el desempeño fiscal de Chile durante el período 1990-2005. El país trasandino tuvo gobiernos de coalición que -aplicando una política anti-cíclica- fijaron una regla de superávit estructural, gracias a las que tuvieron un balance acorde a sus objetivos. Aunque el número efectivo de partidos es considerablemente alto (5.11), la polarización ideológica no es muy fuerte (existen diferencias en algunas materias, pero básicamente compiten

⁵⁵ Ver cristalización del consenso en torno a la política fiscal en Anexo VIII

en torno a la centro-derecha); lo que podría explicar el bajo nivel de inconsistencia entre los actores políticos a la hora de trazar una estrategia fiscal.

El gran poder del presidente en materia presupuestal, no determinó en este caso un excesivo gasto público, ni este creció en épocas electorales. En este caso el régimen presidencial puede llevar al extremo de que el Presupuesto se apruebe por Decreto. Sin embargo, ese poder en materia presupuestal no ha llevado a un gasto discrecional ni dejando de observar el balance fiscal, sino por el contrario.

A pesar de que la deuda pública fue un tema central al inicio de la posdictadura, su peso decayó en cuanto la misma iba disminuyendo en el período. Incluso cuando la deuda pública era considerablemente menor a la de 1990, fue cuando se implantó el mecanismo de ahorro fiscal bajo el superávit estructural.

Por otro lado no existieron durante el período compromisos patentes entre algunos sectores políticos e intereses sectoriales o territoriales.

En definitiva, lo propuesto por Alessina & Perotti no se cumple radicalmente en el caso Chileno. Ello da más peso explicativo a la construcción de consensos que a un determinado constreñimiento institucional asociado a materia fiscal, a la hora de justificar la existencia de cooperación intertemporal en el manejo del erario público. La aplicación en detalle de este marco teórico puede ser vista en el Anexo IX (Instituciones determinantes de la Política Fiscal en Chile).

Capítulo III. Análisis del Caso Uruguayo

Conocido como uno de los sistemas políticos más estables de la región y que sustenta el récord de poseer los partidos políticos más antiguos del mundo, Uruguay es un caso ilustrativo en materia de sostenibilidad democrática⁵⁶.

Para Luis Eduardo González, la legislación uruguaya ha tenido durante un largo período de tiempo, cuatro características fundamentales: Representación proporcional en la elección de ambas cámaras, Listas cerradas y bloqueadas, Doble Voto Simultaneo, Mayorías simple para decidir qué partido gana la presidencia, todas las elecciones se realizan simultáneamente (desde 1934 y hasta 1996).

Lo que ve aquí González es un problema de la estructura de la Democracia Uruguaya, en el sentido que si bien reconoce que el 99% de la elite política adhiere al régimen democrático de gobierno, éste debido a su fraccionalización interna produce sucesivos quiebres en la trayectoria democrática. Se critica a González por no explicar la causalidad entre legislación electoral y fraccionalización interna de los partidos que sea verificable en el Caso Uruguayo. No obstante la fraccionalización es un factor central del sistema político uruguayo⁵⁷.

Autores como Caetano, Rilla y Pérez (1987), caracterizan la partidocracia Uruguaya como un “*bipartidismo electoral y multipartidismo cotidiano*”⁵⁸. El doble voto simultáneo establece que bajo un lema partidario uno puede escoger dentro de diversas candidaturas a la presidencia,

⁵⁶ Ver Contexto y Cultura Política Uruguaya en Anexo.

⁵⁷ Para ello González ve las causas que originaron los golpes de Estado “duros” de nuestra Historia Contemporánea: 1933 y 1973⁵⁷. Respecto al golpe de 1933 liderado por Terra, Uruguay se encontraba bajo los lineamientos de una joven democracia, que ensayaba un modelo de gobierno inédito para entonces: “El Colegiado”. El Poder Ejecutivo se componía de nueve integrantes, y al aumentar el número de cargos a repartir, 6 para la primera mayoría, y 3 para la mayor minoría, aumentó el número de competidores en el sistema político. Pero ello no se expresó fuera de los Partidos Políticos, sino en su interna. Amparados en la Ley de Lemas de 1917 que establecía la suma de votos de distintas fracciones dentro de un esquema partidario “permanente”, las “fracciones” no tenían incentivos mayores como para proyectar una plataforma fuera del lema.

⁵⁸ En la trama política del Uruguay Contemporáneo, debido a que: “El bipartidismo tradicional funcionaba como tal sobre todo en las instancias electorales, encubriendo luego la plena vigencia –en la dinámica política más corriente– de un sistema de partidos múltiples” (Caetano, Rilla, Pérez, 1987:51).

junto a una de las distintas combinaciones de candidatos al senado. La combinación de candidatos al senado y diputados en Uruguay es de lista cerrada, no teniendo el elector la posibilidad de combinar listas de senadores de un partido con una formula presidencial de otro lema⁵⁹. Buquet, Chasquetti y Moraes (2004), plantean que existen estímulos para generar un bifraccionalismo a nivel parlamentario en el Senado, pues tendencialmente los partidos presentan un número efectivo de fracciones cercano a 2.

El nivel de proporcionalidad que registra el sistema electoral uruguayo no solo depende de su adjudicación proporcional sino además de la magnitud de su Parlamento con 99 bancas en representantes y 30 en senadores. El estímulo para la proliferación de actores es alto ya que el umbral mínimo para lograr un cociente nacional en la cámara de diputados es de apenas un 1%. Sin embargo, la proliferación de partidos está limitada por la simultaneidad de las presidenciales y las legislativas y el voto conjunto para ambos organismos en una única hoja de votación. La concentración del voto en unos pocos partidos conlleva a que las consecuencias de la representación proporcional sea limitada. De este modo, la aparición de nuevos actores tenderá a desarrollarse al interior de los partidos, aunque aquí también existe un umbral determinado por el volumen de votación de cada sector partidario y su distribución a nivel nacional. En ciertos casos, el cociente para que una fracción pueda obtener un escaño crece tanto que se acerca al umbral necesario para obtener una banca en el Senado. En suma, el sistema electoral parece estimular en el largo plazo la existencia de un número limitado de actores.

Luego de la reforma de 1996, la capacidad del ejecutivo para desplegar iniciativas tiende a ser mayor, pues el Presidente para ser electo debe obtener el respaldo de más del 50% del electorado. No obstante el nuevo peligro radica en que un presidente acceda a esa mayoría en segunda

⁵⁹ “The electoral systems with closed and blocked lists stimulate the existence of strong and institutionalised parties” (Altman y Chasquetti, 2003). Usualmente la confección de listas cerradas se relaciona con la estructura vertical de los partidos, lo que pone al elector como ajeno a la conformación de los candidatos, ya que el elector solo elige al partido, pues éste se encargará de elegir a los candidatos. En cambio, en el sistema electoral Uruguayo, el DVS implica que el elector puede escoger entre los distintos candidatos del partido, ya que se vota por el Partido, y a su vez dentro de éste, por una de las distintas candidaturas presidenciales, o bien por cada una de las listas al senado.

vuelta sin coaligarse con otro partido y habiendo captado sólo una mayoría relativa en las cámaras en la primera vuelta. Ello si obligaría a negociaciones y acuerdos interpartidarios entre oposición y oficialismo⁶⁰.

La mediana de los Número Efectivos de Fracciones parlamentarias promedio es casi igual para los dos partidos tradicionales. El PC tiene una mediana de 2.22 y el PN de 2.23, valores que representan apropiadamente un esquema bifraccionalista plus. Buquet et.al. confrontan con González al sostener que lo que no se puede plantear es que el esquema electoral antes de 1996 era el responsable de la fragmentación de los partidos. A lo sumo puede decirse que la tolera, pero presionando en la dirección de mantenerla en niveles limitados. Según estos autores, *“Si las fracciones internas del Sistema de Partidos se han mantenido estables, lo que ha crecido es la fragmentación parlamentaria total, que de pasar de un sistema de cuatro a cinco fracciones queda con el doble desde los sesenta. El valor de la mediana del NEFp (número efectivo de fracciones) para el tramo 1942-1962 es de 4.65 mientras que para 1966-1994 alcanza la cifra de 8.33”*. Pero aclaran que este salto no se debe concretamente a un aumento de la fraccionalización total, sino a una característica estructural del sistema, los partidos tienden a tener un número estable de fracciones, pero si crece el número de partidos crecerá también el número total de fracciones en el Sistema.

60 Tal como señalábamos, ahora el énfasis está en las relaciones intrapartidarias en el Frente Amplio. Dado que los legisladores responden a los líderes de fracciones quienes son los que negocian en forma directa con el gobierno o con fracciones del partido, los legisladores individuales no tienen incentivos para crear instituciones fuertes en el congreso. Ahora el premio dentro del partido pasa a ser uno solo, que es ser Candidato a la Presidencia, entonces ¿En qué medida se sostiene la cooperación intra partidaria a la hora de enfrentar un juego de suma cero? Donde si bien pueden generarse coaliciones, ello supone una perdida para las fracciones que postulen otro candidato. Siguiendo lo planteado por autores como Garcé y Yaffé (2004), y Constanza Moreira (2005), desde las elecciones de 198960, hasta llegar al triunfo de Octubre de 2004 ésta fuerza política contó con un líder guía del Proceso: Tabaré Vázquez.. De ahora en más se establece una encrucijada para esta fuerza política. No existen, hasta ahora los incentivos para la generación de un candidato de consenso, ya que el premio, al ser uno solo y de gran magnitud, no será tan fácilmente confiado a un líder de fracción. Por lo que o bien, el candidato puede surgir a partir de alguna individualidad, que cuente con un respaldo popular fuerte en los sondeos previos a las internas, o bien desde la puja de los distintos líderes de fracción. Para la primera de las opciones que planteamos, el Frente Amplio ha renovado la dirigencia política en los distintos cuadros de la Administración Pública y cuenta con líderes en otros sectores, como en las ocho Intendencias que obtuvo en Mayo del 2005.

Pero en 5 años, la tradición en la trayectoria del FA pesará sobre las “nuevas figuras” en la medida que han de responder a determinada fracción del FA. Ello supone que de no generarse candidatos de consenso, y al tener las fracciones del FA un peso simbólico y estratégico cuasi-partidario, puede llevar a que el candidato pertenezca a una de las fracciones o coalición de fracciones, y encuentre resquemores en la otra a la hora de apoyar su agenda legislativa. Por lo que la reforma del 96 en el actor FA puede suponer una revitalización del fraccionalismo como problema en un nivel más sostenido en el tiempo.

Básicamente la explicación viene dada por el crecimiento electoral de la izquierda, ya que la escisión del Nuevo Espacio en 1989 no supuso una disminución del caudal electoral del Frente Amplio. En esas elecciones el Frente Amplio, sin el Nuevo Espacio escindido, mantuvo su votación en torno al 21% (21.3% en 1984 y 21.2% en 1989), mientras que el “cuarto competidor” que entra en escena obtiene un 9% de preferencias del electorado. En 1994 el Frente Amplio, ahora bajo el lema Encuentro Progresista obtiene un 30.6%. Es decir, el Frente Amplio fue capaz de mantener a sus sectores moderados bajo su estructura partidaria, sin que éstos emigrasen al Nuevo Espacio. A su vez acaparó todo el sector progresista del país, dejando prácticamente cada vez más hacia su derecha a los partidos tradicionales. *“El crecimiento del Frente Amplio empujó a los partidos tradicionales a la derecha del espectro ideológico, ya que fracciones y líderes de los partidos tradicionales identificados como de izquierda resolvieron trasladarse a ese partido. A su vez, la pérdida de votos de los partidos tradicionales los obligó a gobernar bajo distintos formatos de acuerdo, prácticamente desde el primer gobierno posdictadura, lo que los transformó en relativamente indiferenciados ante la opinión pública”* (Moreira, 2006). No es sostenible el argumento de que los legendarios partidos Blanco y Colorado no tengan definida ideología. *“En cada período histórico, hay una influencia de las fracciones en cada partido. Cuando las influencias de la fracción predominan tiñen con sus preferencias al conjunto del partido”* (Traducción propia de Bergara, et al 2006)⁶¹.

El Sistema político posicionaba por un lado a Blancos y Colorados, frente al crecimiento del tercer actor en disputa: Frente Amplio. Frente a esto se ha producido en el período una relación particular entre el Ejecutivo y Legislativo, donde los presidentes sistemáticamente comienza a perder

⁶¹ El partido colorado ocupó desde sus inicios hasta etapas predictoriales la posición que va desde el centro del espectro político hacia la izquierda, conocida como la matriz batllista social demócrata, que pone énfasis en el rol del Estado como garante y promotor del crecimiento económico y el bienestar social. Por otro lado, el partido nacional ocupaba un rol desde el centro del espectro político hacia la derecha. Pero a partir de la crisis de los años 50 y con la emergencia del Frente Amplio como actor político los partidos tradicionales experimentaron una fuerte reversión. El Partido Colorado abrazó el libre mercado, mientras que el Partido Nacional se corrió hacia la izquierda abrazando la planificación desarrollista.

“After the dictatorship, the number of parties did not change, but polarization slowed down, so that the present Uruguayan political system can be described as moderate and multi-party... the trive of economic liberalism that followed the collapse of the social system and the crisis of the Welfare state left a deep imprint in the ideology and programme of the left” (Bergara, et al 2006). Capitalizando el descontento ciudadano mediante una férrea oposición que minase la posibilidad de los partidos en el gobierno; En 1999 fue la fecha decisiva, en la que sin anexar nuevos grupos, el Frente Amplio de por sí muestra un crecimiento de su caudal electoral de 9.5% (30.6 en 1994 y 40.1 en 1995).

poder de agenda en los últimos años de su gobierno. Al no existir el mecanismo de reelección, no es en el presidente donde se encontrarán las recompensas para cargos en la próxima elección⁶².

Como podemos concluir, el aumento en el NEFp llega hasta un 8.33 lo que se debe esencialmente a la irrupción del Frente Amplio como un Partido de Coalición, que estructuralmente está conformado por fracciones. Incluso en el 2004 queda un poco más fragmentado por la anexión de fuerzas como el Nuevo Espacio⁶³.

Gobierno Nacional. Uruguay representa además una estructura de gobierno nacional, con descentralización a nivel de ejecutivos departamentales electos en forma popular. Para relevar el sistema partidario uruguayo tomaremos a los actores relevantes a nivel nacional (cabeza de lista al senado), pues son en definitiva quienes representan los movimientos de las fracciones: actores relevantes –además de los partidos- dentro de la política uruguaya⁶⁴.

Sistema Judicial. El Poder Judicial se destaca porque a diferencia de otros poderes del Estado, cuenta con una importante tradición de independencia. Su órgano rector es la Suprema Corte de Justicia cuya composición debe ser aprobada por dos tercios del Senado. Además de ser

⁶² “During the second part of the cycle, the policy agenda follows a more particularistic pattern, given the electoral proximity and the fact that during the first part of the cycle legislators were working with the policy preferences of the executive” (Bergara, et al).

⁶³ Para el Frente Amplio, al igual que los partidos tradicionales, su principal desafío, las relaciones intra partidarias, se convierte en su principal logro. Y ello pasa por la centralidad de los partidos en la formación de la Identidad política. El Frente Amplio, surgió como un “Partido de Unión de Fuerzas de Izquierda”, se reformuló en 1994, iniciando un camino hacia el éxito, como un “Partido de Unión de fuerzas progresistas”, y alcanzó la victoria en el 2004 como “Partido de unión de fuerzas de centro, centro-izquierda e izquierda”. Dentro de su génesis, de su tradición partidaria ésta instalada la capacidad del diálogo y el consenso. Y precisamente el Frente Amplio, lo que viene es a sufrir un proceso de tradicionalización, de generación de una identidad común que viene a completar una etapa con su llegada al gobierno.

⁶⁴ Existe una discusión respecto a si la política local es un factor trascendente que determine una mayor fraccionalización del sistema político en su conjunto. Autores como Monestier, en su libro “Los partidos políticos Uruguayos en tiempos de cambio”, plante que la competencia política se puede ver tanto a nivel nacional como departamental. Confrontando en esto último con Buquet, quien plantea que “*la política uruguaya es esencialmente Nacional*” (Buquet, 1997). Para Monestier, esta postura lo que hace es medir tan solo la “política visible” que es de alcance nacional, pero no la invisible, que es la que se va tejiendo en una articulación de distintos poderes que se produce en todos los departamentos, y por ello ha de escoger medir la fragmentación de partidos con un indicador que es el número de listas de diputados. Para Buquet ello representa “multiplicar ilusoriamente la diversidad” (Buquet, 1997). Frente a esto Monestier alega asegurando que el planteo de Buquet lo que hace es exactamente lo contrario a lo que él acusa, ya que “reduce ilusoriamente la diversidad” (Monestier, 2003).

el tribunal de última instancia, es el organismo encargado de velar por la constitucionalidad de las leyes. Pero solo actúa cuando un ciudadano presenta una queja por verse afectado ante la inconstitucionalidad de la ley, no actúa de oficio en la materia, por ende su poder es limitado; si se compara con los Tribunales Constitucionales de otros sistemas.

El Poder Judicial no es independientemente financiero, lo que lo hace depender de otros poderes del Estado en materia presupuestaria (Legislativo y Ejecutivo).

Sistema Burocrático. Tal como señalamos anteriormente, el Estado Uruguayo sirvió como un mecanismo de legitimación de los actores políticos para con la ciudadanía, a través de prácticas clientelares. “En estos contextos, la conducta burocrática no respondió a la estructura weberiana, sino a un ambiente de patronazgo político y nepotismo” (Traducción propia de Bergara, 2005)⁶⁵.

¿Tiene Uruguay instituciones que favorezcan la cooperación interpartidaria?

Habiendo revisado el contexto político y desarrollado la estructura de los principales indicadores del marco institucional uruguayo, hemos de construir nuestra variable independiente “instituciones políticas”, para posteriormente aplicarlas al proceso de la política fiscal.

Número de actores político con poder de transacción

El Sistema cuenta con múltiples actores de veto que realizan cálculos de costo-beneficio a la hora de interactuar con los partidos políticos en gobierno y oposición. El momento álgido de los grupos de presión en el Uruguay se vivió desde el neo-batllismo cuando se impuso un modelo de Industrialización Sustitutiva de Importaciones, donde las cámaras empresariales y los trabajadores eran, junto al Estado, un triángulo de poder

⁶⁵ Se han ensayado desde la posdictadura en adelante distintos proyectos de reforma del Estado, pero no han mejorado la gestión de la administración pública. Apenas restaurada la democracia el Parlamento prohibió el ingreso de nuevos funcionarios públicos a los organismos del Estado. Luego existieron diversos programas de reformas, que lograron reducir el número de funcionarios en el Estado, pero la calidad de la gestión sigue siendo insuficiente. El rol de la tecnocracia en el Sistema Político es mínimo, ya que la mayoría de sus funcionarios no tienen preparación académica especializada en el área en que se desempeñan⁶⁵. “Even so, deficiencies in the Uruguayan political process regarding this become evident when it is compared to other countries of the region, such as Chile and Brazil” (De Armas and Garcé, 2003).

desde donde se posicionaba la estrategia de desarrollo. La interdependencia con los actores político-partidarios se daba principalmente a través de prácticas clientelísticas producto de la cooptación que del Estado hicieron tanto blancos como colorados⁶⁶.

Los vetos que interponen estos actores, pueden ser sostenidos por el poder ejecutivo o contraarrestados. Mayormente en la primera mitad del ciclo de gobierno, el poder legislativo sigue la agenda implantada por el Poder Ejecutivo, ya sea a favor en el oficialismo o en contra desde la oposición. Pero en esta etapa el principal poder de agenda legislativa lo sostiene el poder Ejecutivo.

Al aproximarse las elecciones, en la segunda mitad del período de gobierno, aumenta la presión electoral de los legisladores quienes comienzan a atender las demandas de los distintos grupos con el objeto de obtener una reelección⁶⁷. Se introducen temas en la agenda que no necesariamente están relacionados con el programa de gobierno, aumentando por ende el número de vetos desde el Poder Ejecutivo. No obstante las elites destacan que el Ejecutivo es la institución con mayor poder en materia de políticas públicas. Se atribuye poca influencia al legislativo en el diseño político como en el control (Bergara, 2005).

En este caso, la oposición a los sucesivos gobiernos en el período 1985-2005, no tiene incentivos para participar como policymaker durante la legislatura, ya que no ha sido integrado a coaliciones de gobierno entre el partido Nacional y Colorado. A pesar de ello, el Frente Amplio se constituyó durante el período en el agente político canalizador de las presiones de distintos grupos de interés, presionando la dirección y el contenido de la agenda legislativa. Esta relación con los grupos de presión, instituyó al Frente Amplio el poder de movilizar a la ciudadanía (a

⁶⁶ Los grupos de presión no solo actúan ex ante, sino también ex post, en la aplicación de políticas públicas. Los trabajadores, nucleados en la Plenaria Intersindical de Trabajadores-Convención General de Trabajadores (PIT-CNT), llevaron adelante mecanismos de democracia directa para influir en políticas públicas destinadas a reformar algunas áreas del modelo neo-batllista (reforma sistema provisional, reforma empresas públicas, etc). Utilizando la nomenclatura de Real de Azúa, las reformas en áreas como la fiscal, económica y burocracia, han sido impulsos desde los partidos Nacional y Colorado, que han visto frenos desde estos grupos de presión, lo que ha moderado muchas veces el resultado de la políticas.

⁶⁷ “Uruguayan rates of legislative turnover fall somewhere in the middle of those of its neighbours” (Altman y Chasqueti, 2006). Uruguay presenta un 72.3% de sus legisladores que manifiestan su intención de aspirar a la reelección.

través de mecanismos de democracia directa) cuando requirió ejercer presión (ex ante o ex post) en la agenda de reformas que llevaba adelante el Ejecutivo⁶⁸. El binomio Frente Amplio – Grupos de Presión (trabajadores) fue un veto player decisivo en el período.

En este sentido Uruguay ha desplegado mecanismos de democracia directa en el período que han actuado como un enforcement institucional para las propuestas del staff político. La Sociedad Civil sí participa de la discusión de políticas públicas y vía movilización ha ejercido su presión al respecto, frenando determinados proyectos. No obstante la movilización del electorado en torno a plebiscitos y referéndum que frenan reformas del gobierno en el período posdictatorial siempre estuvo relacionada con los poderes sindicales (asociados al Frente Amplio) o por la propia izquierda.

Integración de la Comunidad Política:

En el Sistema Político Uruguayo el clivaje izquierda/derecha es predominante, identificando por un lado a los partidos tradicionales en la derecha y centro derecha, y al Frente Amplio en la centro-izquierda e izquierda. No obstante fenómenos como el de la dictadura no son clivajes que dividan a la clase política en su conjunto, pues la gran mayoría de los actores políticos se enfrentó en el discurso y en la acción al gobierno militar. En el largo plazo se produjo una revisión de la matriz batllista como modelo de desarrollo, y ello atravesó al conjunto del espectro partidario⁶⁹.

⁶⁸ Ejemplos de ello fue el Referéndum en derogación a la Ley de Asociación de ANCAP con capitales privados (2003), el Plebiscito sobre la gestión pública del Agua Potable (2004), referéndum contra la Ley de Empresas Públicas (1992).

⁶⁹ Distinto es si se compara a la izquierda con un discurso histórico, “Si te remontás cuarenta años, la izquierda proponía la resolución socialista, proponían romper con el imperialismo, proponían una reforma agraria, proponían la nacionalización de la industria, del comercio exterior, de la banca. Mientras los partidos tradicionales proponían, algunos sectores, un programa desarrollista y otros un programa liberal. Entonces después de recorrer cuarenta años criticando a los partidos tradicionales, criticando al desarrollismo por ser reformismo, porque en los ochenta criticaron la posición desarrollista de Wilson porque la consideraban reformista; y criticando al liberalismo por ser liberalismo, por ser una política económica al servicio de la oligarquía y el imperialismo. Después de haber estado cuarenta años criticando el desarrollismo y el liberalismo, el Frente Amplio termina siendo un Gobierno que ni siquiera es desarrollista, es un Gobierno liberal”, destaca Garcé. Por ello si hemos de focalizarnos en los programas del

Las características de las personas que componen el cuerpo legislativo son bastante homogéneas, por lo que los legisladores tenderían a reconocerse recíprocamente en su rol dentro del Parlamento. Ello construye una base para el intercambio, el feedback y la construcción de consensos⁷⁰.

Control y visibilidad de las jugadas políticas:

Los distintos actores observan en forma mutua las jugadas de los distintos partidos políticos, ya sea a la interna de uno (entre las fracciones), entre miembros de una coalición (partidos nacional y colorado) o entre oficialismo y oposición (frente amplio vs. Partidos tradicionales)⁷¹.

2004 no se han de encontrar diferencias sustanciales con el actual proceso, ya que los mismos dejan un amplio margen de acción a la hora de gobernar. “El proceso de viraje del Frente Amplio ya estaba completado”, asegura Garcé⁶⁹.

⁷⁰ En general los legisladores tienen un “perfil fuertemente masculinizado, especialmente en los partidos tradicionales; tienen una edad relativamente avanzada, cuya media es de 58 años, con un envejecimiento mayor en filas freteamplistas; tienen un origen geográfico totalmente urbano, y hay un aumento en quienes hacen de la política su actividad exclusiva”. Respecto a su nivel educativo, tienen una capacitación muy superior al resto de la población, aunque destaca la escasez de postgrados con que cuentan. Se diferencian entre sí, de manera que “los legisladores de los partidos tradicionales tienen una formación educativa más vinculada a las profesiones jurídicas, mientras que los senadores de izquierda tienen un perfil con mayor presencia de profesiones vinculadas a las ciencias humanas y sociales, así como al ejercicio de la docencia” (Bottinelli, 2007).

Es de destacar que los ámbitos de socialización política entre partidos tradicionales y Frente Amplio son dísimiles. Los legisladores tanto del Partido Nacional como Colorado están muchas veces ligados a determinadas cámaras empresariales y deportivas; mientras que los representantes del Frente Amplio provienen en su mayoría de la movilización estudiantil y obrera.

⁷¹ Ejemplo de las discusiones a la interna de los conglomerados políticos hay varias. Quizás ello se haga más notorio en el relacionamiento interno de algunos grupos del partido colorado y del partido nacional a la hora de permanecer en las coaliciones de gobierno cuando las fracciones mayoritarias se habían retirado del mismo⁷¹. Otro ejemplo visible es la discusión respecto a determinados temas en el Frente Amplio, como la discusión que se dio durante el año 2005 y 2006 respecto a la posibilidad de firmar un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Respecto al relacionamiento entre miembros de una coalición, la alianza de los partidos tradicionales del gobierno de Batlle es un ejemplo para observar las jugadas políticas que realizaron integrantes del Partido Nacional a la hora de definir su continuidad en el gabinete ministerial. El Frente Amplio jugó un fuerte rol de oposición a los sucesivos gobiernos posdictadura, canalizando el descontento popular.

En los distintos niveles de interacción de los actores políticos los movimientos son observados, seguidos y juzgados por los rivales, quienes tratarán de una u otra manera de sacar provecho de los mismos. La visibilidad política es alta, y los distintos actores en todos los niveles están atentos al movimiento de los demás.

Mecanismos de enforcement: Existe una independencia del Poder Judicial, lo que asegura un control para las acciones del resto de los poderes públicos. Los principales temas se legislan en forma de ley. El Ejecutivo tiene iniciativa en diversos aspectos, no obstante los proyectos de ley que sean presentados deben tener el respaldo de por lo menos uno de los ministros, o bien el Consejo de Ministros en su conjunto.

Existe además el mecanismo de Decretos Presidenciales cuyo alcance es administrativo, pero en el que se concretan proyectos importantes de la agenda de gobierno. Otro de los mecanismos de enforcement está relacionado con la iniciativa ciudadana en materia constitucional. Por iniciativa del diez por ciento de los ciudadanos habilitados para votar se puede presentar un proyecto de reforma constitucional, que es sometido a la decisión popular en la elección más cercana. Si la ciudadanía decide reformar la constitución bajo ese proyecto debe ser observado por el conjunto del sistema político^{72 73}.

Pero lo que se destacó en el gobierno de Batlle mientras duró la coalición entre el Partido Colorado y el Partido Nacional (2000-2003), fue el mecanismo de Leyes de Urgente Consideración. Las mismas eran negociadas entre los integrantes de la coalición fuera del Parlamento, y eran enviadas al Legislativo, sin dar el espacio de tiempo necesario para negociar con la oposición. Ésta última estaba fuertemente comprometida con

⁷² Art. 331 Constitución de la República Oriental del Uruguay.

⁷³ Por otro lado, la ciudadanía puede plantear un referéndum para evaluar determinada ley, para lo que se requiere que el veinticinco por ciento del total de inscriptos habilitados para votar, interponga dentro del año de su promulgación, este recurso contra las Leyes, ejerciendo el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo Art. 79 Constitución de la República Oriental del Uruguay. Este mecanismo se utilizó para frenar intentos de reforma por parte del Ejecutivo tales como la Ley de Asociación de ANCAP, entre otras.

algunos sectores de la sociedad civil que se veían afectados en forma directa por la reforma. Durante el período de Batlle se incluyeron bajo este mecanismo temas trascendentes⁷⁴, que son dignos de ser considerados en el presupuesto nacional⁷⁵.

Características de los ambientes políticos en que se producen los acuerdos: La Constitución prevé la institución del Consejo de Ministros, órgano encabezado por el Presidente de la República e integrado por el conjunto de secretarios de estado. Las sucesivas presidencias de los partidos tradicionales en la posdictadura, no utilizaron frecuentemente este instrumento. No obstante en el gobierno de Tabaré Vázquez el Consejo se reúne todos los lunes, y es allí, donde se producen los acuerdos ministeriales del gobierno. Allí se tratan los principales temas de la agenda política.

Por otro lado, el parlamento es un escenario de diálogo, entre los distintos sectores políticos y de éstos con los grupos de presión. Es el ámbito por excelencia donde se viabilizan las demandas de la oposición y gobierno; a pesar de que la influencia de poder cada vez es más mínima. Las elites destacan que el Ejecutivo es la institución con mayor poder en materia de políticas públicas. Se atribuye poca influencia al legislativo en el diseño político como en el control^{76 77}.

⁷⁴ En la primera ley de urgente consideración enviada por la administración Batlle se consideraba la aplicación de un proyecto de seguridad ciudadana, la autorización a AFE para licitar vías férreas a privados, el paso de CONAPROLE a una Sociedad Anónima, la autorización a explotación de una terminal de contenedores en el Puerto de Montevideo por una sociedad público-privada y la autorización a las AFAP a aumentar sus márgenes de inversión.

⁷⁵ “La existencia de un presidente políticamente débil, pero institucionalmente fuerte en la medida que cuenta con el recurso legal de urgente consideración, sumado a la existencia de una coalición con votos suficientes en el Parlamento hacen del caso uruguayo un modelo de gobierno efectivo, pero no menos sujeto a críticas y vetos políticos, así como a algunos problemas de legitimidad” (Moraes, 2001).

⁷⁶ Bergara et al. 2006.

⁷⁷ No existe un diálogo permanente, institucionalizado, entre el gobierno y los sectores partidarios que lo integran. Tampoco integrantes del Poder Ejecutivo frecuentan el Parlamento, cuando lo hacen estrictamente concurren por una citación a Comisión o a Sala. Tampoco existe una autoridad del Poder Ejecutivo que se encuentre en forma permanente dentro del Poder Legislativo, de manera de negociar el relacionamiento con el oficialismo y la oposición. El Secretario General de la Presidencia llevaría el rol de interlocutor del gobierno ante la oposición, el oficialismo y los grupos de presión, mas no cuenta con el poder que esa función tiene en otros países como Chile, Estados Unidos, etc.

Proceso Presupuestario en Uruguay⁷⁸

Política Fiscal en el período 1990-2005

El promedio de déficit a fines de los 80 fue de 5.5% del PBI. El déficit comenzó a disminuir luego del proceso de renegociación de la deuda, aunque el balance fiscal continuó siendo negativo. En 1990 un nuevo plan de estabilización entró en operación, realizando un considerable ajuste fiscal. Los impuestos pasaron a prácticamente constituir un 5% del PBI de 1989 a 1990. El ajuste fiscal trajo consigo un superávit de 3.1% de PBI. No obstante estas políticas fueron inflexibles y rígidas en cuanto a las coyunturas que se establecían y a los objetivos de mediano y largo plazo. Una muestra de ello es que las “rendiciones de cuentas” que se presentaron en gran parte del período posdictatorial contenían un solo artículo, donde no se establecían modificaciones al gasto. Ello se utilizó como herramienta que expresaba la intención de no modificar lo establecido en el gasto público. Pero en los hechos *“el legislador no pudo, más allá del examen de las autorizaciones de gasto, realizar un análisis sobre objetivos y metas de las acciones del Estado. Se careció, pues, de los elementos necesarios para juzgar correctamente la acción estatal en función de los resultados esperados”* (Elías, 1999).

El hecho de que el Presidente contase con mayorías parlamentarias producto de las alianzas entre Blancos y Colorados, facilitó las rendiciones de cuenta de un solo artículo. Si bien se evita la rediscusión del presupuesto año tras año, tiene aspectos fuertemente negativos como la inflexibilidad del gasto a las coyunturas. Se desnaturaliza la herramienta del presupuesto como instancia de negociación entre actores del oficialismo y la oposición, y el diálogo entre los grupos de presión y los legisladores.

En términos globales *“el déficit, con relación al PBI, evolucionó de acuerdo al ciclo político-electoral: descendió en la mayor parte del período de gobierno y aumentó en los años de elecciones; los déficit fueron de 4.8% (1984), 4.8% (1989) y 2.5% (1994), lo que reafirma la presunción de que existe un ciclo económico de origen político”* (Elías, 1999). Pasadas las elecciones se producen “ajustes fiscales”, lo que hacen mejorar los

⁷⁸ Ver Anexo XI

resultados del período posdictatorial, a través de aumentos impositivos y no por reducción del gasto público. Ello fue lo sucedido en las reformas fiscales del año 1990 y 1995.

La política fiscal en el período tuvo grandes fluctuaciones en el cierre de la década de los 90 y en el estreno del nuevo siglo. El deterioro general de la región producido en 1999 en Brasil repercutió posteriormente en la recesión argentina de 2001 y desembocó en la crisis financiera uruguaya del 2002. Luego de la crisis del año 2002 Uruguay llevó a cabo “una política fiscal contractiva basada en la contención del gasto y el aumento de la presión tributaria. El sector público anotó un superávit primario equivalente al 3% del PIB, con un pago de intereses que alcanzó al 6,1% del PIB y un déficit fiscal total de 3,1% del PIB (4,2% en el 2002). El gobierno central mostró un superávit primario del 1,1% del PIB gracias a un alza de sus ingresos (21,5% del PIB), mientras que sus gastos excluidos los intereses se mantuvieron prácticamente constantes. Las empresas públicas registraron un superávit equivalente al 1,7% del PIB, aumento de tarifas mediante. El financiamiento del déficit fiscal se realizó mediante la colocación de títulos públicos y préstamos con organismos multilaterales” (CEPAL, 2003).⁷⁹.

CONAPRO. Uruguay estrenó en el fin del régimen militar la Concertación Nacional Programática (CONAPRO) en la que la gran mayoría de actores políticos y sociales (a excepción de las FF.AA. y la Asociación de Bancos) hicieron acuerdos respecto a lineamientos en distintas materias⁸⁰.

⁷⁹Una variable a la que está sujeto el gasto fiscal es la seguridad social. Actualmente más del 50% del presupuesto se utiliza en la financiación de esta área, no obstante ya se realizó una reforma al sistema provisional en el año 1996. Entre 1991 y 1996 el déficit del BPS rondó desde el 2.5% al 6.3% del PBI. Es una rigidez que deja escaso margen de maniobra a las elites políticas en el manejo del gasto público. A ello se suma otro 25% del presupuesto que está destinado a salarios públicos y gastos de funcionamiento, dejando un estrecho margen para inversiones. Una rigidez que demostró el período presupuestal fue la prohibición de ingreso de nuevos funcionarios públicos a actividades estatales. En esta última área se han ensayado diversos intentos de reforma, integrando capitales privados a importantes sectores de la economía Destaca la Ley de Puertos N° 16.246.

⁸⁰ “Esta etapa marcó más allá del incumplimiento de algunos acuerdos, una forma de relacionarse entre los diversos actores, que se caracterizó, por la minuciosa discusión de todos los temas relevantes y la toma de decisiones basada en mecanismos democráticos de resolución de conflictos” (Elías, 1999).

En lo concreto se estableció una línea de acciones que fueron resumidas por el presidente electo, Julio María Sanguinetti: “El neoliberalismo pretendió reducir el desarrollo al esquema de un producto espontáneo de fuerzas de mercado, que se ha demostrado que son ajenas a los intereses sociales y conducen a un inaceptable darwinismo social, en el que sólo sobrevive el más fuerte. A su vez, los populismos han pretendido enfrentarlo con un voluntarismo superficial, que supone que basta querer para poder y que los

En materia macroeconómica “se visualizaron aspectos comunes en los lineamientos de política económica de las administraciones que se sucedieron en la dirección del gobierno nacional. Todas ellas entendieron que el crecimiento económico requería de un contexto de estabilidad y ordenamiento financiero, en el entendido de que los desequilibrios en el sector externo, los excesivos déficit fiscales y las agudas presiones inflacionarias actuarían como freno a los esfuerzo para aumentar las tasas de inversión y el crecimiento” (Elías, 1999). Sin embargo, ello se realizó tratando de imponer algunas reformas, que fueron frenadas por la oposición del Frente Amplio y actores de la sociedad civil, quienes estuvieron disconformes con el rumbo económico de todo el período, y el manejo fiscal en particular.

“Poniéndonos de acuerdo” Posicionamiento de los distintos actores políticos en torno a la política fiscal.

¿Existe consenso en torno al manejo fiscal en la etapa posdictadura? Analizando a legisladores y jerarcas que estén o hayan participado del Ministerio de Economía en los gobiernos del Frente Amplio, Partido Nacional y Partido Colorado encontramos que los diversos actores del sistema político difieren en torno al manejo de las cuentas fiscales en algunos temas, mientras que en otros tejen un frágil acuerdo en el plano discursivo. No hay un consenso en diversos puntos respecto al manejo fiscal. No obstante existen importantes puntos de encuentro sobre los cuales se podría construir acuerdos parciales, pero no existe un consenso sobre el que se erija un acuerdo intertemporal de mediano plazo en torno a una eventual regla fiscal⁸¹.

salarios reales pueden crecer sin que lo haga la producción. Así se ha sembrado escasez, pobreza y –digámoslo también- golpes de Estado”. La CONAPRO puede ser valorada como un esfuerzo de institucionalización de un ámbito público no estatal donde se fomente la negociación entre distintos actores con intereses específicos. No obstante la inconsistencia temporal de las decisiones, hace que a la hora de reestablecerse el rol del Parlamento, sea éste el lugar de intercambio entre las distintas fuerzas. Por otro lado la coyuntura económica y política jugaría un rol importante a la hora de respetar los acuerdos.

⁸¹ Ver Anexo XII “Poniéndonos de Acuerdo: Las elites políticas y el manejo fiscal”

¿Estamos de acuerdo? Los actores políticos relevantes reconocen el compromiso pactado con los organismos internacionales como factor a tener en cuenta a la hora de evaluar el balance fiscal. Además los legisladores entrevistados valoran el rol de los acuerdos a la hora de trazar la estrategia de política fiscal. Pero esos buenos oficios se ven truncados por construcciones imaginarias “del otro” en que cada uno de los actores políticos -desde el discurso (y podemos creer que desde los hechos también)- se polarizan mutuamente respecto al manejo de las finanzas públicas que hace el opositor. Tanto el Ministro Astori como el Ex Ministro del Partido Colorado reconocen la presión que los grupos de interés realizan a la hora de trazar la estrategia del presupuesto, pero lo ven como una amenaza de caer en la “politiquería” en vez de aprovechar “oportunidades estratégicas”. Por otro lado el Senador Couriel, señala que es beneficioso que cada uno de los actores en disputa por el gasto se movilice y presione más al gobierno. Claramente se produce una divergencia entre los planteos de los ministros y el legislador en cuanto al rol de los grupos de presión en la definición del presupuesto. El ex ministro De Posadas advierte que el Uruguay “vive de espaldas a la realidad” y no encara problemas estructurales. No obstante su discurso no se torna ideológico, sino más pragmático, pero sin aclarar cuál es su posicionamiento respecto a la política fiscal. Su discurso se centra en atacar al establishment político uruguayo en su conjunto, viendo como poco factible la concreción de un acuerdo político eficaz en materia fiscal por causa de las características de los actores políticos.

En las declaraciones de Astori encontramos un llamamiento a la experticia técnica y pragmática a la hora de establecer el presupuesto nacional, dejando de lado “ideologías que nublan la mente”. Por otro lado, tanto el legislador Colorado como el frenteamplista -cada uno en las antípodas ideológicas- plantean posturas opuestas en torno al rol del estado y del mercado en la asignación de recursos.

Curioso es éste último punto si vemos que tanto el legislador del Frente Amplio como el Colorado (desde las antípodas del espectro ideológico entre sí) sostienen estar de acuerdo con la política anti-ciclica, pero no la creen factible aplicar en el Uruguay. En cambio Astori -desde su discurso- reconoce la posibilidad de implantar una política anti-ciclica en el gobierno del Frente Amplio.

Por otro lado, los actuales legisladores entrevistados, mantienen evaluaciones disimiles en torno al manejo fiscal de los distintos gobiernos desde el retorno a la democracia hasta entonces. Ello se explica porque sus parámetros de medición son distintos. Por un lado es primordial el gasto social y por el otro es primordial el ahorro y los compromisos internacionales.

Instituciones que determinan la Política Fiscal en Uruguay

El modelo de Alessina & Perotti, explica solo en parte la conducta fiscal en Uruguay. Efectivamente se producen déficit fiscal a la hora de acercarse al período eleccionario y luego se procesan ajustes. Si bien el Presidente tiene poder en la confección y aprobación del presupuesto, esto no determina que haya balances positivos en el período. Incluso el Presidente tiene la potestad de enviar rendiciones de cuenta de un artículo único lo que significa no interactuar con el Legislativo respecto a modificaciones al presupuesto quinquenal y ello no supuso una mejor performance. El parlamento no puede variar los montos globales del presupuesto. A pesar de ello no se ha producido un despilfarro del gasto público ni discrecionalidad en el mismo. El diálogo entre el Parlamento y el Ejecutivo en la materia es fluido a la hora de discutir el presupuesto quinquenal. No obstante a la hora de establecer las rendiciones de cuentas anuales de un solo artículo, no se produce mayor interacción entre los poderes pues se trata de una rigidez inserta por el Ejecutivo para no aumentar el gasto público.

No existen grandes casos de corrupción en el período y hay limitantes al gasto en período de elecciones. La media del Número Efectivo de Partidos es relativamente baja, lo que no condice con la mala performance fiscal con sucesivos déficit fiscales, etc. Juega un rol importante nuevamente la fraccionalización del sistema de partidos, pero ello no supone en mayor medida que el gasto se redistribuya entre electorados de cada una de las fracciones de cada partido. Incluso en el período fue aumentando el número efectivo de fracciones, y ello no supuso necesariamente un aumento del déficit fiscal.

Si bien han existido gobiernos de coalición que servían de respaldo al presidente, la mayoría han sufrido importantes quiebres durante el mandato presidencial, lo que determina que no haya redistribución ni especial puja por el gasto público entre los partidos integrantes.

La deuda pública sí fue un tema central durante toda la agenda política del período. A ello se vincula el compromiso con organizaciones internacionales que actuaron como enforcement a la hora de regular el gasto público por parte de los gobiernos⁸². En este caso, tal como lo plantean los autores, la deuda pública sí es un constreñimiento al aumento del gasto fiscal, y ello se refuerza en el año 2002.

Respecto a la última de las instituciones que nos proponen Alessina & Perotti para explicar la conducta fiscal, no existen compromisos con determinado sector geográfico o grupo étnico por parte de los partidos políticos que los obligase a destinar recursos públicos a determinada área.

⁸² Se trata de un tercer actor que juega en materia fiscal y sobre el que avanzaremos en las conclusiones

Capítulo IV. Comparación Instituciones determinantes de un Consenso Fiscal en Chile y Uruguay

Tanto Chile como Uruguay presentan diversas instituciones que determinan los niveles de cooperación interpartidaria. En materia de política fiscal esos acuerdos también se ven determinados por distintas instituciones, las que en su conjunto se resumen en el siguiente cuadro comparativo⁸³.

Chile cuenta con instituciones que fuerzan a la negociación. Pero estas instituciones moldean las posiciones de los actores, porque solo a través de ellas, se producirán los outputs políticos, y en el área fiscal particularmente. Existe un alto número de actores relevantes con poder de decisión, pero el esquema binominal y la introducción de senadores designados fuerzan a la formación de coaliciones políticas. El efecto reductor no se logra a nivel de constituir a las coaliciones como un solo partido, pero si es aparente a la hora de negociar en el Parlamento. En Uruguay, el poder de negociación lo tienen los líderes de fracción entre sí a la interna de un partido. Los actores relevantes tienden a multiplicarse y la construcción de consenso pasa por varios niveles. Primero, las fracciones acuerdan entre sí, segundo a nivel de partidos cercanos ideológicamente y tercero entre coaliciones. La producción de consensos, y el respaldo de los mismos, requiere una arquitectura muy compleja para mantenerse en el tiempo. La representación proporcional con introducción de segunda vuelta fuerza a la negociación para constituir determinadas mayorías de respaldo al Presidente en el parlamento.

Por un lado, Chile cuenta con una clase política bastante homogénea en su integración, pero que está dividida en el clivaje apoyo/rechazo al régimen militar. Existe además un consenso aparente en torno al modelo de desarrollo neoliberal, al cual se ha profundizado y corregido en varios de sus aspectos en democracia. Por otro lado Uruguay existe un origen profesional disímil entre los integrantes de los partidos tradicionales y el Frente Amplio. Existe una oposición mayoritaria al proceso dictatorial entre todos los partidos, pero un marcado disenso en

⁸³ Ver Anexo XIII Cuadro Comparativo Chile-Uruguay

torno a la política económica. Desde las administraciones del Partido Colorado y el Partido Nacional se intentó realizar procesos de reforma económica alineadas al Consenso de Washington, mientras el Frente Amplio protagonizaba una férrea crítica al modelo.

En ambos sistemas políticos la visibilidad del movimiento de los actores es alta. Ello se debe al continuo proceso de negociación que se torna complejo en ambos casos, pero en diferentes niveles. Por un lado el sistema institucional fuerza a una negociación constante con la derecha y los senadores designados en gran parte del proceso en Chile, y por el otro, en Uruguay, la negociación debe darse en torno a las fracciones del partido, y entre los integrantes de la coalición mayoritaria. La disciplina de los legisladores en el sistema chileno responde a los partidos políticos más que nada, y en el sistema uruguayo a las fracciones del partido ante todo. Cualquier movimiento que los actores realicen en forma individual, repercutirá en la estructura de acuerdos en los distintos niveles en ambos sistemas por lo que las decisiones políticas tenderán a ser previamente acordadas en los niveles señalados.

Producto de la Reforma del Estado que se ha llevado adelante en Chile, el staff político en su conjunto tiene en la burocracia una herramienta para llevar adelante en forma eficaz y eficiente los acuerdos políticos. Destaca el rol que cumplen los tecnócratas en todos los partidos de gobierno y oposición, los que exponen argumentos técnicos a la hora de plantear determinadas políticas públicas. En cambio Uruguay no ha procesado con éxito una reforma del estado que le permita al staff político contar con una herramienta en que los acuerdos puedan ser perfeccionados e implementados en forma eficiente.

En Chile los principales temas se concretan en forma de ley, no obstante el Parlamento ha visto disminuido su poder en la Constitución de 1980. Por ello existen otros mecanismos como los Instructivos Presidenciales o la intromisión del Presidente en la Agenda Legislativa (Proyecto de Ley Urgente o Inmediata Consideración) que lo convierten a este en el principal legislador del sistema. Sin embargo ya sea por uno u otro mecanismo los principales temas son consensuados con los distintos sectores parlamentarios. Juegan un importante rol instituciones como la negociación del gobierno a través del Secretario General de la Presidencia con el oficialismo y la oposición, lo que se patenta en una presencia permanente de éste en el Parlamento. En Uruguay los principales temas se concretan igualmente en forma de ley, teniendo un menor poder los Decretos del

Poder Ejecutivo, consensuados en el Consejo de Ministros (muy poco usual en el período) o en los acuerdos entre un Ministro y el Presidente. Si bien la mayoría de los temas pasan por el parlamento, el Presidente tiene un gran poder de intromisión en la Agenda Legislativa basado en tres factores: reglas constitucionales que favorecen al ejecutivo, reglas internas del parlamento que favorecen a la mayoría actuante, existencia de una mayoría en las cámaras. Los Proyectos de Ley de Urgente Consideración no han sido efectivos en el período⁸⁴.

En ambos sistemas muchos acuerdos se tejen previamente en ámbitos extraparlamentarios, en contadas ocasiones con reuniones entre el oficialismo y la oposición en la órbita de Presidencia. Y especialmente en el relacionamiento entre los partidos de coalición de gobierno y el gobierno, que entre gobierno y oposición. Ésta última instancia de diálogo está mucho más institucionalizada en Chile, en la reunión que todas las semanas los jefes de partido de la Concertación llevan adelante con el Presidente de la República, y donde se discute la agenda legislativa de la semana.

El modelo que nos presentaba Alessina & Perotti es puesto a prueba en el caso chileno y uruguayo en varios de sus planteos. Analizando estos resultados vemos que por un lado la política fiscal en Chile no se deteriora con proximidad al proceso electoral⁸⁵. Sí cuenta con un mayor poder del presidente en materia de confección y aprobación del presupuesto, y eso puede influir en el resultado fiscal. No obstante si bien la Concertación ha ganado todas las elecciones desde 1990 a la fecha, ha tenido que convivir con un apoyo parlamentario menor o levemente favorable en el Legislativo, producto de la institución de senadores designados y de la derecha sobrerrepresentada por el régimen binominal. Esto último se constituye como el principal enforcement para inducir la búsqueda de acuerdos. A pesar de ello ha mostrado resultados favorables en cuanto a resultados fiscales. Chile a su vez tiene un alto número efectivo de partidos (5.33) y pese (para Alessina y Perotti) a operar en coaliciones, éstos últimos siguen siendo actores relevantes del sistema político (en la distribución ideológica de los tres tercios, al conservar sus propias estructuras, etc.). Por más que haya un alto número de partidos, Chile ha logrado un buen resultado fiscal. Las fracciones de los partidos no actúan como actores relevantes dentro del Sistema Político, por lo que no creemos que influyan muy fuertemente en el resultado fiscal. En

⁸⁴ En 23 años solo se enviaron 10 proyectos de urgente consideración y de estos solo se aprobó la mitad.

⁸⁵ En 1999 opera claramente el factor de la Crisis Asiática sobre el modelo chileno, más que la proximidad a elecciones.

suma, pese a ser una coalición con un alto número de partidos y donde la distribución de votos está prácticamente dividida entre la DC y el bloque PS-PPD-PRSD, Chile no ha presentado un mal resultado fiscal. Estos resultados nos obligan a buscar nuevas explicaciones, pues claramente determinadas instituciones no han influido en el resultado fiscal como se esperaba.

En el caso uruguayo sí se comprueban con mayor notoriedad los planteos en torno a determinantes de la política fiscal. En las Administraciones de Lacalle y Sanguinetti el gasto fiscal sube cuando se acerca el período electorario y se inicia el período posterior con un ajuste fiscal considerable. El presidente tiene un poder importante en materia de confección y aprobación del presupuesto, y a pesar de ello, los resultados fiscales se combinan entre superávitarios y deficitarios en todo el periodo. Si bien los presidentes cuentan con respaldos parlamentarios en el legislativo, productos de acuerdos entre los partidos Nacional y Colorado, los resultados fiscales fueron inestables. Cuando se estrenaba la coalición los resultados fiscales fueron positivos y mientras se comenzaban a desprender fracciones partidarias del gobierno el resultado fiscal pudo disminuir, debiéndose ello al efecto de los ajustes fiscales del inicio de los gobiernos sobre el balance. La Administración Batlle se presenta como una excepción producto del contexto de crisis, en el que se vio obligado (por compromisos con organizaciones financieras internacionales) a terminar su gobierno con superávit fiscal. En este caso a pesar de contar con un número efectivo de partidos menor al de Chile, los resultados fiscales no tendieron a ser siempre positivos. El alto número de fracciones del sistema político parecería determinar un pésimo resultado fiscal, no obstante durante la década del noventa convivieron períodos de alta fraccionalización de la política con resultados fiscales positivos. Por último todos los gobiernos desde el retorno de la posdictadura a la llegada del Frente Amplio integraron coaliciones entre los partidos tradicionales. Ello no necesariamente influyó en los resultados fiscales, en la medida que mientras la coalición se mantuvo estable el balance presupuestal era positivo, y cuando fue desintegrándose por el alejamiento de determinadas fracciones, el déficit aumentó.

Tanto los Sistemas Políticos de Chile como el de Uruguay cuentan con un marco institucional que influyen de distinta manera en la construcción de acuerdos en determinadas áreas de las políticas públicas. Por un lado el sistema uruguayo no genera incentivos a la cooperación en el período previo a las elecciones, generando por el contrario, incentivos más altos para que los actores de la oposición e incluso de la propia coalición no cooperen en forma total con el partido del Presidente, pues al diferenciarse de un mal manejo pueden tener chances de hacerse con la mayoría del

electorado en la próxima elección. He ahí que tanto en los gobiernos del Partido Nacional como del Partido Colorado, algunas fracciones se hayan desgranado de las coaliciones entre ambos partidos en el transcurso del gobierno. El Policy Making Process (PMP) se puede ver trabado en este sentido, aunque muchas veces el segundo partido de la coalición -por más que ya no participe en la integración del gobierno- vote aliado con el partido del Presidente. Por otro lado el PMP se ve modificado en varias ocasiones por la introducción de mecanismos de democracia directa respecto al tema en cuestión.

En Chile los incentivos para cooperar son mucho más altos que en Uruguay, dada la existencia de senadores designados (hasta 2005), y una sobre-representación -producto del régimen binominal- de los actores político-partidarios. Gracias a ello, el gobierno se vio forzado a negociar sus posiciones, puesto que de lo contrario, el Policy Making Process se hubiera visto trabado al no lograrse mayorías necesarias en el senado para sacar adelante las políticas.

Las instituciones propuestas por Alessina & Perotti como determinantes de la conducta fiscal solo explican en parte las posibilidades de alcanzar un resultado coherente en la materia. De las dimensiones propuestas influye claramente para ambos casos: el rol del Presidente y el manejo fiscal en la orbita del Poder Ejecutivo. Al generar la iniciativa presupuestal desde el Ejecutivo, teniendo el poder de enviar rendiciones de un solo artículo y no requiriendo de la construcción de mayorías con la oposición política, el Ejecutivo monopoliza la política fiscal y el tema entra y sale de agenda en forma prácticamente discrecional. En algunos temas puntuales Gobierno y Oposición llegan a acuerdo, produciéndose un consenso discursivo y la exigencia de cumplir con el mismo por parte de ambos. Pero cuando en la CONAPRO o en el Acuerdo entre Presidentes de Partido y el Presidente Tabaré Vázquez (2005) se concordó en materia fiscal, posteriormente no se llevó a la práctica, ni es reclamado por la oposición⁸⁶.

⁸⁶ A diferencias de otras áreas de reclamo como la educación o la política exterior.

Si bien no existe acuerdo transversal en materia de política fiscal en Uruguay, los actores entrevistados reconocen la importancia de una política contra-cíclica, pero discrepan fuertemente en el plano ideológico, respecto al rol del estado y del mercado como asignadores de recursos. Esto último ha frenado la aplicación de determinadas políticas de reforma, y en lo fiscal no han logrado un consenso que repercuta en una estrategia política que sea flexible en el tiempo dentro de determinados parámetros (fijados ideológicamente). Se ensayaron mecanismos de concertación programática, pero a la hora de ser condicionados por un marco institucional democrático, los esfuerzos de lograr consensos fueron postergados.

En Uruguay el marco institucional forzaba a la búsqueda de consensos mayoritarios en el período 1985-1996, puesto que el presidente podía ser electo por una mayoría reducida (33% por ejemplo). Pasadas las reformas de 1996 el presidente electo debe reunir más del 50% del electorado. Ello le asegura una determinada cantidad de escaños en el parlamento y por ende una mayoría absoluta; pero existe la posibilidad de tener un Presidente electo en segunda vuelta, cuyo partido o coalición no tenga mayoría absoluta en el Parlamento. Ello forzaría a la negociación constante con actores de la oposición para evitar una parálisis del sistema, lo que actuaría como un enforcement categórico para la construcción de consensos en materia presupuestal, ya no solo con el partido o coalición ganadora, sino con otros partidos ubicados en la oposición.

Otros de los enforcement con que cuenta Uruguay para estimular el logro de consensos son los mecanismos de democracia directa. La Sociedad Civil es un actor que participa en la aprobación de las estrategias de desarrollo en la medida que es capaz de frenar, en alianza con partidos de la oposición, alguna reforma a través del instituto del referéndum, o de promover iniciativas constitucionales mediante plebiscitos. La posibilidad de que determinado proyecto sea frenado debería motivar al staff político a la negociación con organizaciones representantes de la sociedad civil y con la oposición, para consensuar una estrategia de reformas. En definitiva la sociedad civil (aliada a un partido de oposición) puede ser un veto player importante para el gobierno, y de hecho, los principales actores políticos celebran ese control por parte de los partidos.

Pero en el área de política fiscal existen importantes limitantes estructurales que pueden actuar en la producción de consenso para Uruguay. Uno de ellos es el peso de la seguridad social en el gasto público, cuyo cálculo es esencialmente pro-cíclico no permitiendo la introducción de mecanismos anticíclicos en el presupuesto. En áreas como la inversión pública y el funcionamiento del Estado sí se cuenta con márgenes de

acción en los que un consenso interpartidario e intertemporal podría generarse. Pero en estos temas de la agenda precisamente donde los partidos políticos no concuerdan en sus visiones, y -gracias a ser un régimen plenamente democrático y proporcional- ello se refleja en los outputs que no cuentan con respaldos del conjunto del sistema político. Incluso si existiese dicho acuerdo, debe ser consensuado con determinados actores de veto en la Sociedad Civil, etc. No existiría mucha probabilidad de que las políticas emprendidas por un gobierno que no fueron consensuadas previamente sean mantenidas por la oposición si ésta asume el poder. Aunque la asunción del Frente Amplio en el gobierno nacional en 2005 es una muestra de que se podría llegar a acuerdos puntuales⁸⁷.

En cambio Chile aparenta tener un acuerdo global en materia económica respecto al rol central del mercado en la economía y a la construcción de un Estado regulador, promotor del crecimiento. Las políticas sociales han de ser focalizadas y progresivas, y en ello parece haber un consenso aparente⁸⁸. Existe un régimen normativo en el sentido de Leftwich, producto de la moderación de los integrantes de izquierda de la Concertación (Partido Socialista especialmente) y del devenir democrático de los grupos conservadores de derecha (Unión Demócrata Independiente). Frente a este consenso imperante actúan las instituciones como el régimen binominal que sobre representa a la derecha en el Parlamento y que obligó a la Concertación durante el gobierno de Aylwin y de Frei a negociar acuerdos con la oposición para no trabar al PMP. Lamentablemente para el desarrollo democrático chileno, se trata de dos instituciones fuertemente autoritarias. La sobrerrepresentación opera sobredimensionando posiciones que no equivalen a la distribución ideológica del electorado, además de excluir a algunos grupos minoritarios. Y por otro lado, no tiene en cuenta como actor dentro del policy making process a la Sociedad Civil.

Conclusiones

⁸⁷ Integrantes del Poder Ejecutivo han resaltado determinadas políticas tales como el TLC con México, la Ley de Puertos de 1992, entre otras.

⁸⁸ El estudio que realizan Alcántara y Luna (2006) compara la división ideológica entre los partidos políticos de Chile y Uruguay en su conjunto, estableciendo las diferencias que ambos sistemas políticos.

Chile cuenta con un categórico enforcement institucional que durante el período forzó los acuerdos entre los principales actores políticos de modo de no trabar el PMP. Ello se produjo debido a la sobrerrepresentación de la derecha y la existencia de senadores designados que ejercieron como veto player a las propuestas de la Concertación en el gobierno.

No obstante la regla fiscal no se explica solo por el constreñimiento institucional que fuerza a los acuerdos. Necesariamente debemos remitirnos a las condiciones de coyuntura económica y política que dieron origen a la norma del superávit fiscal. Jugó un rol decisivo la moderación ideológica que sufrió la Concertación durante ese período, producto de los vetos establecidos por los enclaves autoritarios del marco institucional y el temor por parte del gobierno a un retorno al régimen militar o por lo menos a una democracia tutelada durante los gobiernos de Aylwin y Frei. En este sentido, el manejo responsable de la política fiscal por el primer presidente socialista después de Salvador Allende (Ricardo Lagos) parecía ser un imperante para el éxito del PMP. El necesario diálogo con la derecha y los senadores designados forzó a esta propuesta de limitar el gasto público a determinados parámetros previamente establecidos como señal del gobierno a la oposición. Dada la necesidad de constituir mayorías entre el oficialismo y la oposición en el Senado, la regla fiscal actuó como un marco de consenso entre el que se mueven los diversos actores. Pero dentro de ese marco se expresan discrepancias, donde la diferenciación ideológica sí juega un rol trascendental a la hora de determinar en qué gastar.

La política chilena presenta una baja alternancia en el gobierno. Desde la reapertura democrática la misma coalición de gobierno está en el poder. Ello puede actuar como incentivo a la construcción de un marco común a todo el espectro político, fijando determinados límites, en este caso, al gasto público. La oposición que no se convierte en gobierno y el oficialismo que se vio amenazado por la irrupción de Joaquín Lavín en las elecciones de 1999, forzaron a la construcción de consensos⁸⁹.

⁸⁹ En los comentarios realizados a esta investigación surgió la siguiente pregunta ¿Y si el éxito fiscal de la economía chilena se debe a que éste es un sistema relativamente aislado de determinantes políticas? Toda decisión de intervención o no intervención es una decisión política pues tal como lo plantea Leftwich, se trata de disputa por recursos simbólicos, económicos, etc (Leftwich, 1994)

Por otro lado, en Uruguay la alternancia en el gobierno es alta, por lo que no existen incentivos para generar acuerdos, ya que el gobierno puede caer en manos de cualquiera de los tres principales actores políticos⁹⁰.

En Chile el PMP requería de certidumbres y acuerdos transversales para ser productivo. En cambio en Uruguay, las instituciones no fuerzan necesariamente al logro de acuerdos transversales (pues tenemos presidentes con mayorías de coalición durante la generalidad del período y representatividad proporcional, no sobredimensionada como en Chile). A pesar de no existir consensos entre los actores políticos, el PMP Uruguayo no se vio trabado. En vez de buscar acuerdos con el adversario político al otro lado del espectro ideológico, el marco institucional Uruguayo fomenta la búsqueda de mayorías legislativas para los Presidentes a través de formación de coaliciones interpartidarias (partidos tradicionales) o nucleando fuerzas internas dispersas (Frente Amplio).

El marco institucional no fuerza la existencia de consensos entre gobierno y oposición. Pero la ausencia de consenso, puede explicarse además porque la competencia política -bajo la representación proporcional- hace maximizar las preferencias del conjunto político. Ello hace que exista una dependencia de los actores políticos frente a determinados grupos de presión que se traducen en el respaldo de una porción del electorado. Algo que en Chile no se produce, pues un piso de un 33% del electorado en cada distrito ya asegura prácticamente la mitad de las cámaras del Legislativo. En Uruguay el sistema es más competitivo.

En definitiva Uruguay contó en el período con una democracia plena, sin tutelaje militar, y con activa participación de la Sociedad Civil, por lo que no existen constreñimientos institucionales para el logro de acuerdos interpartidarios entre opositores. En Chile el sistema tuvo y tiene deudas pendientes con la democracia (por sus enclaves autoritarios) y ello excluye a la Sociedad Civil del consenso en el staff político. Queda la interrogante abierta respecto al rol que le merece a la Sociedad Civil en el PMP ya sea fiscal, o de otros asuntos, y cómo influye la posibilidad institucional de constituirse en un veto player, a la hora de implementar una estrategia consensuada por la elite política.

⁹⁰ Esto ya queda claro en las elecciones de 1994 con un virtual triple empate entre el Frente Amplio, el Partido Nacional y el Partido Colorado.

En el marco de lo expuesto por Spiller & Tommasi, estas instituciones determinaron que la política fiscal fuese más flexible en el contexto chileno, pues fue reformada cuando cambiaron las circunstancias que le dieron origen. Todo ello se produjo bajo un consenso aparente de los actores políticos.

En Uruguay no existió un consenso, porque el marco institucional no fuerza al acuerdo entre actores de la oposición y el oficialismo. No obstante queda pendiente evaluar el grado de discrecionalidad de la política por parte del Ejecutivo en materia fiscal, precisamente por carecer de consenso tal como lo plantea Spiller & Tommasi (2003). Si a esa falta de acuerdo se le agrega la posibilidad de emitir rendiciones de cuenta de un solo artículo –donde se cierra el espacio de la discusión- la negociación no es requerida. En cambio Chile tiene presupuestos a discutir todos los años en el Parlamento y además contó con los enforcement institucionales para forzar acuerdos entre oposición y gobierno.

Junto a ello la explicación institucional debe ser acompañada por una de estructuración ideológica de los principales actores políticos⁹¹. La selección del conjunto de políticas que determinen la política fiscal, así como cualquier otra vinculada al desarrollo, depende en buena medida, además de las instituciones, de los partidos políticos en el gobierno y sus preferencias ideológicas (Boix, 2003)⁹².

Arribamos con nuevas preguntas para continuar investigando a nuestras unidades de análisis. Ello porque el potencial explicativo de la teoría de Spiller y Tommasi nos sirve para analizar cómo las instituciones condicionan qué actores participarán de la discusión respecto a la estrategia de política pública, como regularán lo pactado, si llegarán a ese consenso y si es factible que se mantenga en el tiempo, etc. Pero la mirada para analizar el PMP de la política fiscal debe ser más amplia (**Ver gráfico 3 en Anexo**).

⁹¹ ¿Será acaso que en el modelo chileno las mayores reformas económicas se hicieron en dictadura y por el éxito económico de sus resultados, los actores políticos se vieron con la obligación de aceptarlas? “*El crecimiento económico otorga legitimidad al nuevo modelo económico, consolidando un fatalismo pro-mercado*” (Alcántara & Luna, 2006)

⁹² Los patrones de competencia partidaria difieren para el período posdictadura “mientras en Chile los partidos compiten hacia la centro-derecha, primero en una estructura de dos bloques (UDI-RN vs. PS-PPD-DC) y luego en una dinámica similar a la competencia entre tercios característica del período pre-dictadura (PS-PPD, DC-RN, UDI), en Uruguay, la competencia se encuentra volcada hacia la centro-izquierda (PC, PN-FA)” (Alcántara & Luna, 2006).

La existencia o no de consensos en materia fiscal, puede estar determinada por el marco institucional que fuerza a los consensos, los constreñimientos de organizaciones de financiamiento internacional y el posicionamiento ideológico de los actores políticos.

En este sentido el estudio acerca de los consensos relativos a una estrategia de desarrollo (desde una perspectiva notoriamente más amplia) en Chile y Uruguay será la ruta a seguir con mayor profundización en un futuro. ¿Podemos realizar prospectiva de las estrategias de desarrollo a partir de los condicionantes institucionales que canalizarán la interacción entre actores ideológicamente determinados?

Preguntas con potenciales respuestas para orientar futuros estudios de las relaciones entre instituciones, actores y condicionantes externos propios del desarrollo (organizaciones internacionales, flujos comerciales, etc) interactuando en redes: una combinación decisiva para nuestros países.

Bibliografía

- Aboal, Lorenzo, Moraes y Oddone, (2003) “*La economía política de los déficit fiscales en Uruguay*”, Ed. Trilce.
- Aguilar Villanueva, (1993) “*Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*”, M.A.P. Grupo Editorial, México.
- Alcántara Sáez, Luna (2005) “Ideología y Competencia Partidaria en dos post-transiciones: Chile y Uruguay en Perspectiva Comparada”, *Revista de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile* N° 26, Santiago.
- Alcántara Sáez, Manuel (2003), “La ideología de los partidos políticos chilenos, 1994-2002: Rasgos constantes y peculiaridades”, en *Revista de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile* N° 23, Santiago.
- Altman, David (2001) “Democracia política y desarrollo económico”, en *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina (DHIAL)*, 18.
- Altman, Chasquetti (2005), “Re-election and political career paths in the Uruguayan Congreso 1985-1999” en *Journal of Legislative Studies* N° 2, Summer 2005
- Altman, David (2003), “*Political Recruitment and Candidate Selection in Chile (1990-2003): The Executive Branch*”, Dirección General de Postgrado, Investigación, Centros y Programas, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.
- Aninat, Cristóbal; Landregan, John; Navia, Patricio; Vial, Joaquín (2006), “*Political Institutions, Policymaking process and Policy Outcomes in Chile*”, Red de Centros del Banco Interamericano de Desarrollo.

- Bergara, Mario, Chasquetti Daniel, Garcé Adolfo, Moraes Juan, Pereyra Andrés, Tansini Rubem, (2005) "Instituciones políticas, proceso de elaboración de políticas y resultados de políticas: El caso de Uruguay", en *Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes*, Red de Centros del Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID, (2006) "*La política de las políticas públicas, Progreso Social y Económico en América Latina*", Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Boix, Charles (2003), "*Partidos Políticos: Crecimiento e Igualdad*", Alianza Editorial,
- Botinelli, Eduardo (2007) "Reclutamiento social y trayectoria biográfica de los senadores uruguayos", *VI Jornadas de Investigación*, FCS-UDELAR, Montevideo
- Buquet, Chasquetti (2005), "*Presidential Candidate Selection in Uruguay (1942-1999)*", Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República, Montevideo
- Buquet, Chasquetti (2005), "Elecciones en Uruguay 2004: Descifrando el Cambio", *Revista de Ciencia Política N° 25*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.
- Buquet, Chasquetti y Moraes (2003), "*Fragmentación política y gobierno en Uruguay, ¿Un enfermo Imaginario?*", ICP-FCS, 1998.
- Cabezas, Navia (2005), "Efectos del Sistema Binominal en el número de candidatos y de partidos en elecciones legislativas en Chile 1990-2005", en *Documentos de Trabajo ICSO N° 3*, Universidad Diego Portales, Santiago.
- Caetano, Mieres, Perez, Rilla, (1992), "*Partidos y electores: Centralidad y Cambios*", Montevideo, ClaeH-Ediciones de la Banda Oriental
- Caetano, Gerardo (2000), "El proceso electoral de 1999 y la recolocación de la política uruguaya" en "*Elecciones 1999-2000*", Ediciones Banda Oriental, Montevideo.
- Caetano, Gerardo, Rilla, José y Pérez, Romeo, (1987) "La patridocracia Uruguaya. Historia y Teoría de la centralidad de los partidos políticos", en *Cuadernos del CLAEH N° 44*.
- Caetano, Gerardo; Juan Pablo Luna; Rafael Piñeiro y Jaime Yaffé, (2003) "*La izquierda Uruguaya y la hipótesis de gobierno. Algunos desafíos político-institucionales*", FESUR, Montevideo.
- Carey, John (2006), "Las virtudes del Sistema Binominal", en *Revista de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile N° 26*, Santiago
- Castles, Francis (ed) (1982), *The Impact of Parties. Politics and Policies in Democratic Capitalist States* (London: Sage).
- Chasquetti, Daniel. (2001). "Democracia, Multipartidismo y Coaliciones: Evaluando la Difícil Combinación". En *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*, editado por Jorge Lanzaro. Buenos Aires: Clacso, 319-359.

- Corbo, Vittorio (2003) "Política Fiscal", en *Asuntos Públicos*, Santiago
Constitución de la República Oriental del Uruguay,
- Easton, David (1973) "*Esquema para el análisis Político*". Buenos Aires, Amorrortu.
- Elías, Antonio (1999) "*El país de los cambios económicos graduales*", Montevideo, Ed. TRILCE.
- Foxley, Alejandro, (2001), "La política en la Globalización" en *Desafíos de Chile para el Desarrollo*, CIEPLAN, Santiago Chile.
- Garrido, Navia (2005), "Candidatos fuertes en la Concertación: ¿Seguro para subcampeones o prevalencia de los dos tercios?", *Estudios Públicos* N° 99, Santiago.
- Garcé, Adolfo y Yaffé, Jaime, (2004) "*La era progresista*", Ed. Fin de Siglo
- González, Luis Eduardo (1993), "*Estructuras políticas y democracias en Uruguay*", Montevideo, Instituto de Ciencia PolíticaFundación de Cultura Universitaria
- Haggard, S. (1990) "Explaining Development Strategies", en Stephen Haggard: *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. New York: Cornell University Press.
- Hunneus, Carlos (1997), "*Las elecciones en Chile después del autoritarismo*", CERC, Santiago
- Isern Munné, Pedro (2003). "*Consensos básicos para el Desarrollo La experiencia chilena*", CADAL, Buenos Aires.
- Isern Munné, Pedro (2005) "*El papel de las instituciones en la economía de mercado: Dos ejemplos de la experiencia chilena*", CADAL, Buenos Aires.
- Leftwich, A.(1994) 'Governance, the State and the Politics of Development', *Development and Change* 25: 363-383. Institute of Social Studies Blackwell Publishers.
- Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart (eds.). 1997. *Presidentialism in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mainwaring, Scott. 2002 (1997) "Pluripartidismo, federealismo fuerte y presidencialismo en Brasil", en Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (comp.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós Latinoamericana
- Marcel, Mario (2007), "*Comentarios a la Ley de Responsabilidad Fiscal*", Ministerio de Hacienda, Chile.
- Marshal, Jorge (2005), "*Chile: experiencia de gobernabilidad*", CADAL, Buenos Aires
- Moraes, Juan Andrés (2001) "Presupuesto y leyes de urgencia: Contextos y estrategias legislativas" en *Informe de Coyuntura Política N° 1*, Observatorio Político, ICP-FCS-UDELAR, Montevideo.
- Moreira, Constanza, (2005) "*Final de Juego: Del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay*" Ediciones Trilce.

- Moreira, Constanza (2006) "Sistemas de Partidos, Alternancia Política e Ideología en el Conosur", *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N° 15, Instituto de Ciencia Política, Montevideo.
- Narbondó, Ramos (2000), "Reforma Administrativa y Capacidad estatal de conducción", en "Con el Estado en el Corazón", Ed. Trilce, Montevideo
- Navia, Patricio (2001), "La Concertación como partido político", *Revista de Crítica Cultural*, Santiago.
- Navia, Patricio (2006), "Chile: continuidad y cambio", *Nueva Sociedad*, Edición Especial, Marzo de 2006, Santiago.
- Navia, Patricio (2001), "Transition to Democracy in Chile as a Rational Action Strategy", New York University, New York
- North, Douglas (1998), "Una teoría de la polaca basada en el enfoque de los costos de transacción", EUDEBA, Buenos Aires.
- Olesker, Daniel (2001) "Crecimiento y exclusión. El Uruguay de los 70 a la década del 90", Opya, Anuario 2001.
- Oszlak, O. (1999) "De menor a mejor. El desafío de la segunda generación de reforma del Estado" en *Nueva Sociedad* n° 160, marzo-abril, 1999.
- Pérez Antón, Romeo (2000), "La irrupción del balotaje en la elección presidencial" en "Elecciones 1999-2000" EBO-ICP, 2000.
- Piñeiro, Yaffé, (2002), "¿Por qué se fraccionaliza la Izquierda? Sistema Electoral y fraccionalización partidaria en el Uruguay. El caso del Frente Amplio (1979-1999)", Instituto de Ciencia Política, Documento de Trabajo N° 41, Montevideo
- Pzeworski, Adam. (1995) "Las restricciones económicas en las transiciones políticas". *Revista Internacional de Filosofía número seis*.
- Pzeworski, Alvarez, Cheibub, Limongi, (2000) "Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World 1950-1990", Cambridge University Press.
- Rama, Germán (1989), "La democracia en el Uruguay", Montevideo, Arca.
- Real de Azúa, Carlos (1964), "El impulso y su freno. Tres décadas del batllismo", Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental
- Sanfuentes, Andrés (2006), "Análisis de Ley de Presupuesto 2008" en *Asuntos Públicos Informe N° 634*, Santiago, Chile.
- Sartori, Giovanni (1987), "Partidos y sistemas de partidos" Editorial Alianza Universidad.
- Scharpf, Fritz (1997), *Games real actors play: actor-centred institutionalism in policy research*. Boulder: Westview Press.
- Scully, Timothy. 1997. (1995). "La reconstrucción de la política de partidos en Chile", en Mainwaring, Scott y Timothy Scully (comp.) *La Construcción de Instituciones Democráticas*. CIEPLAN. Santiago de Chile.
- Siavellis, Peter (1993), "Nuevos argumentos y viejos supuestos: Simulaciones de sistemas electorales alternativos para las elecciones parlamentarias chilenas", en *Estudios Públicos N° 51*, Centro de Estudios Públicos, Santiago.

- Siavellis, Peter (1997), “Chile: las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo después de Pinochet”, en *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press.
- Silva, Patricio (2006), “Los tecnócratas y la política en Chile: Pasado y Presente”, *Revista de Ciencia Política N° 26*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.
- Solari, Aldo, (1964) “*Partidos Políticos y Sistema Electoral*”, FCU.
- Spiller, Pablo T. and Mariano Tommasi, (2003) “The Institutional Foundations of Public Policy: A transactions Approach with application to Argentina” in *Journal of Law, Economics, and Organization* (Forthcoming).
- Traversa, Federico (2003). “Economía y Política en el Uruguay de los noventa”, *Documento de Trabajo*, Instituto Ciencia Política, UDELAR.
- Valenzuela, Arturo. 1998 (1994). “La Política de Partidos y la Crisis del Presidencialismo en Chile: una propuesta para una reforma parlamentaria de gobierno” en Linz, Juan y Arturo Valenzuela (Eds.), *La Crisis del Presidencialismo* Tomo 2. Madrid. Alianza Editorial.
- Yaffé, Jaime (2001), “Izquierda, Gobierno, Democracia e Instituciones en el Uruguay Contemporáneo”, *Documento de Trabajo N° 29*, Montevideo
- Yaffé, Jaime (2005), “*Al centro y Adentro: La renovación de la izquierda y el triunfo del Frente Amplio en Uruguay*” Ediciones Linardi y Risso.
- Zubriggen, Cristina (2006), “El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas”, *Revista de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile*, Vol. 26 n° 1, pag. 67-83

Sitios Web visitados

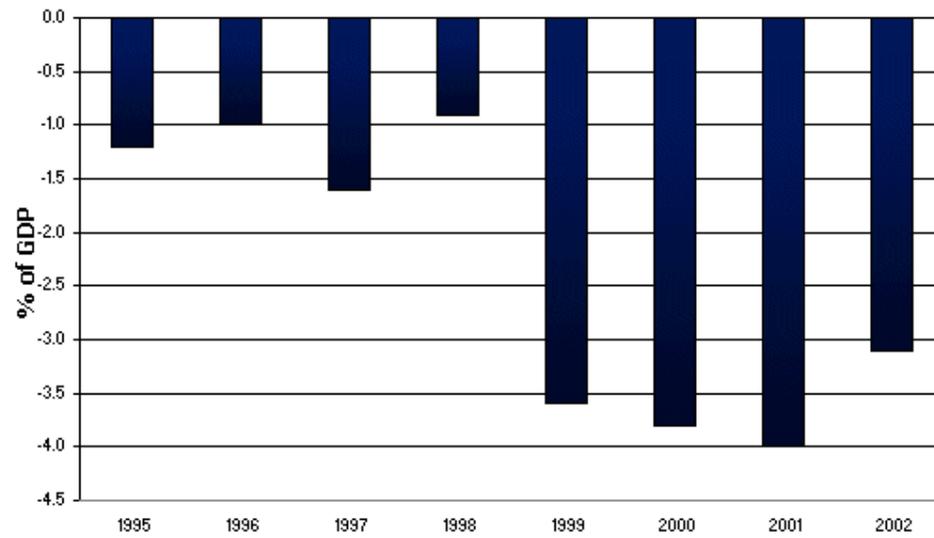
- www.sindicatomercosul.com – Declaraciones Dirigente Marcelo Abdala, PIT CNT
- www.lr21.com.uy – Diario La República
- www.diarioelpais.com-uy – Diario El País
- www.observador.com.uy – Diario El Observador
- www.tupais.com.uy – Archivo Bibliográfico On Line
- www.latercera.cl Diario La Tercera
- www.emol.com – Diario El Mercurio
- www.senado.cl – Senado de Chile

www.parlamento.gub.uy – Parlamento de Uruguay
www.asamblea.org.uy – Asamblea Uruguay – Frente Amplio
www.mostrador.cl – El Mostrador, Chile
www.presidencia.cl – Presidencia de Chile
www.presidencia.gub.uy – Presidencia de Uruguay
www.opp.gub.uy – Oficina de Planeamiento y Presupuesto – Uruguay
www.dipres.cl – Dirección de Presupuesto de Chile
www.mef.gub.uy – Ministerio de Economía y Finanzas – Uruguay
www.hacienda.cl – Ministerio de Hacienda – Chile
www.puc.cl/cienciapolitica - Revista de Ciencia Política PUC
www.expansiva.cl – Corporación EXPANSIVA
www.lyd.cl – Corporación Libertad y Desarrollo
www.cadal.org – Centro CADAL
www.asuntospublicos.org – Asuntos Públicos
www.cieplan.cl - CIEPLAN
www.ocde.org - OCDE

ANEXO

Balance Fiscal Uruguay

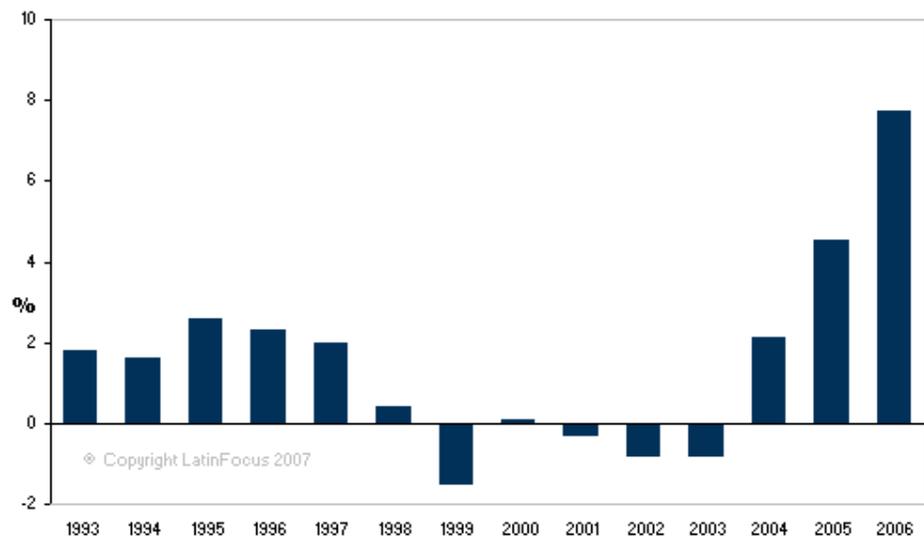
Sector Público No-Financiero 1995-2005



Fuente: LatinFocus 2007

Balance Fiscal Chile

Sector Público No-Financiero 1993-2006



Nota: Incluye gobierno central, entidades descentralizadas y municipios.
Fuente: LATINFOCUS 2007.

Gráfico 1

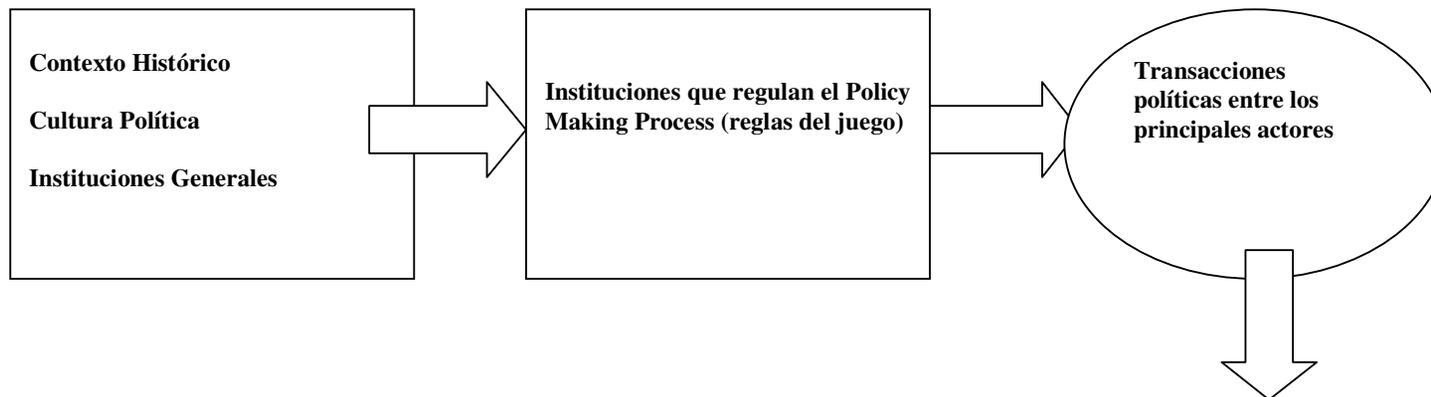


Gráfico 2

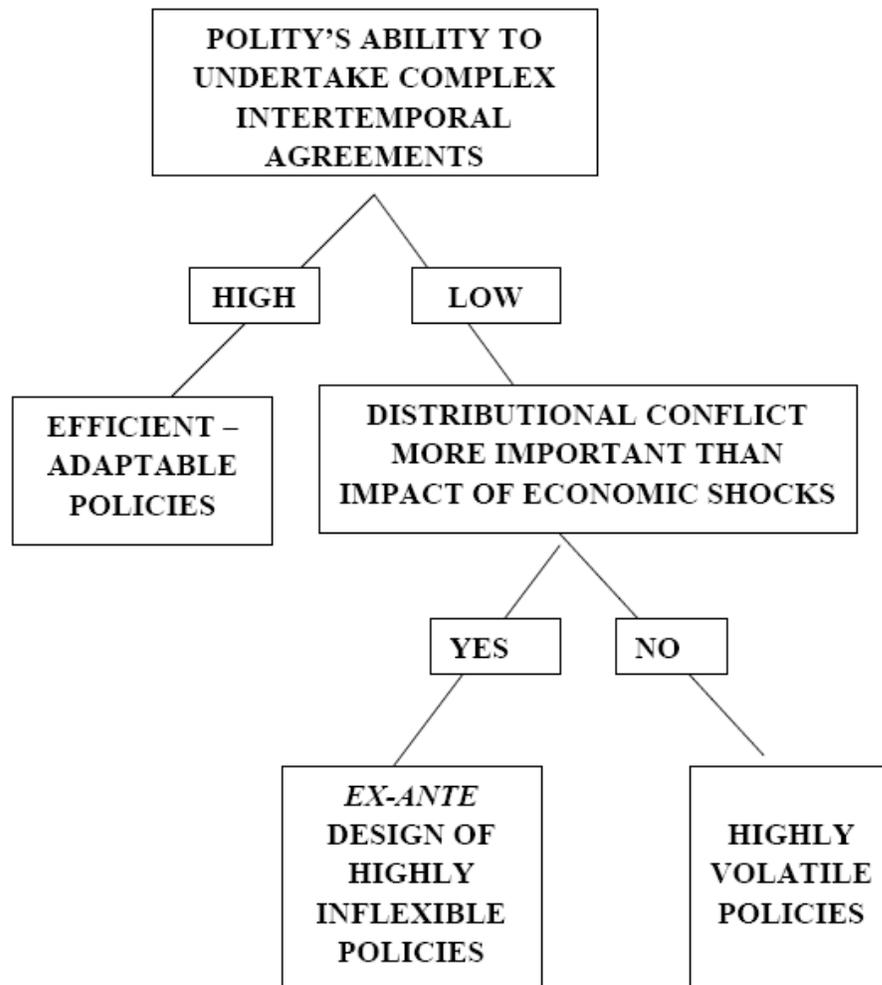
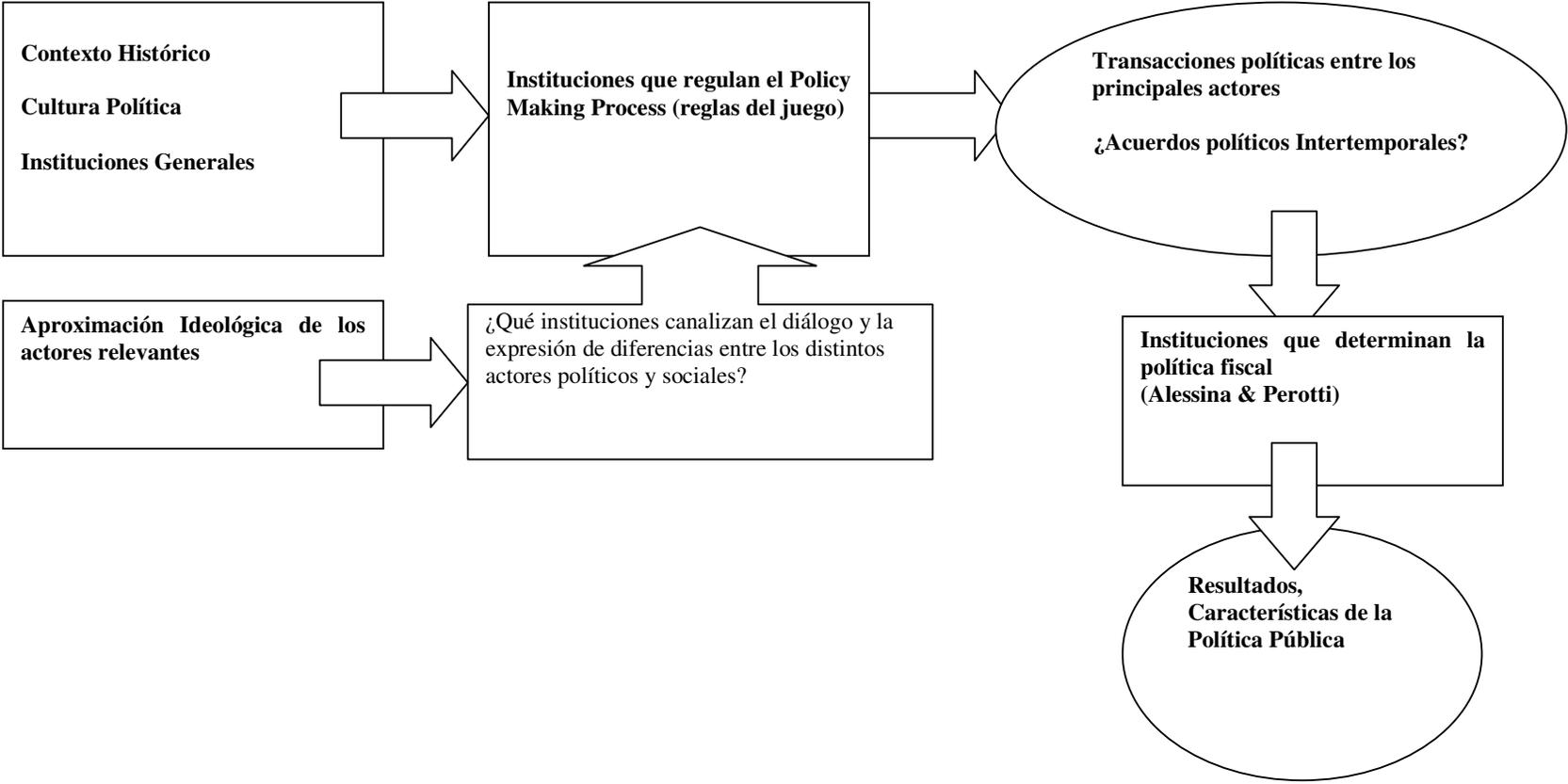


Gráfico 3



ANEXO I. ¿Por qué Chile y Uruguay?

Pasadas las reformas de primera generación donde se combinó una liberalización económica con énfasis en el sector financiero como modelo de crecimiento económico, junto a regímenes dictatoriales y violación a los derechos humanos, los países del cono sur americano se encontraron con el desafío de revertir los magros resultados económicos de las políticas *neoliberales radicales*, y principalmente poder asegurar la estabilidad democrática bajo un Estado de Derecho que brindase un marco de seguridad a los actores del proceso.

En la trayectoria, y analizados desde una perspectiva reciente, los resultados de los procesos de *reformas de los ajustes* y de consolidación del Estado de Derecho han sido dispares en la región. En países como Argentina, Brasil y Uruguay se habla del fracaso de las reformas económicas de los noventa, mientras que en países como Chile se pone en debate las correcciones al modelo económico seguido hasta ahora. Por otro lado analizando el desempeño del Estado de Derecho, tan solo dos países, Chile y Uruguay, han obtenido un desempeño aceptable en el mantenimiento de los gobiernos en el poder, la realización de elecciones libres y despojadas de todo sesgo de corrupciónⁱ.

Estos dos países han logrado el mantenimiento de normas básicas y una estabilidad democrática en la posdictadura que los distancia de una región que estuvo en crisisⁱⁱ. Sin duda la explicación del por qué la construcción democrática en Chile y Uruguay se sostuvo a pesar de los vaivenes de la economía mundial y de la convivencia con un pasado reciente doloroso, viene dada por características de la matriz socio-política que responden a los orígenes de cada uno de estos sistemas políticos. Pese a pertenecer a una región endeble democráticamente, tanto Chile como Uruguay tuvieron durante esa etapa avances en torno a la consolidación del Estado de Derechoⁱⁱⁱ luego del período dictatorial (Chile: 1973-1990 – Uruguay: 1973-1985), pero el desempeño económico, es decir, el encare realizado a los *ajustes económicos* del período dictatorial fue distinto en ambos países y sus resultados disímiles.

Aislado la variable de Estado de Derecho, el desempeño económico de estos dos países de América Latina ha asumido rumbos totalmente distintos. Tomando uno de los indicadores respecto a desarrollo económico (no mero crecimiento)^{iv} mientras en Chile

la pobreza entre 1990 y 2005 se redujo a la mitad (PNUD 2005), en el Uruguay para el 2005 aumentó al doble de los índices de 1990. (PNUD 2005) ^v.

ANEXO II. ¿Qué instituciones facilitarían la cooperación intertemporal entre actores políticos?

Estabilidad o volatilidad. Uno de los ejes centrales que plantea la teoría de Spiller & Tommasi está en las capacidades de algunos países de sostener políticas a lo largo del tiempo, permitiendo que los agentes sociales y económicos incorporen como pautas de conducta los objetivos de dichas políticas. Ellos asocian la estabilidad con acuerdos intertemporales entre los principales actores políticos que brindan un marco de certidumbre a los agentes económicos y sociales.

Adaptabilidad o Flexibilidad vs. Rigidez. Los sistemas políticos pueden presentar dificultades para ajustarse a nuevas circunstancias, superando políticas del pasado para dar respuesta a las nuevas exigencias del desarrollo. En ambientes políticos donde los costos de transacción son demasiados altos, los actores políticos serán reacios a la revisión de acuerdos exigüos, continuándose la aplicación de políticas ineficaces, al no corresponder a las exigencias de la actualidad. En otras palabras, dentro del consenso básico está el de la necesidad de revisión de los acuerdos políticos según las exigencias del desarrollo económico.

Coordinación y coherencia. Las políticas las entendemos como un resultado de coordinaciones entre los distintos actores. Los autores argumentan que la falta de coordinación entre los actores puede conducir a políticas inconsistentes e incoherentes. En palabras de Spiller y Tommasi “as a lens to capture the complexity of the institutional (political) environment, we characterize the policymaking process in terms of a game of (intertemporal) cooperation”. Una de las premisas básicas del modelo es que el PMP se da en el marco de actores políticos heterogéneos ocupados de resolver “problemas colectivos”, pero bajo un potencial conflicto de intereses: “imagine a number of political actors who have to make collective decisions and who make also take individual policy actions” (Spiller & Tommasi, 2003).

Calidad de la implementación y de la efectiva aplicación, Orientación al interés público y eficiencia. La cooperación política ha de tener como objetivo que las políticas promuevan el bienestar general y reflejan una asignación los recursos escasos que garantice altos rendimientos.

Pasemos ahora a revisar las instituciones del ambiente político que los autores proponen que pueden conducir o facilitar a una menor o mayor existencia de cooperación intertemporal en la interacción de los actores políticos durante el PMP.

1.- *Número de actores políticos con poder de decisión:* La teoría señala que un mayor número de actores políticos relevantes reduce los parámetros de eventual cooperación entre los jugadores políticos. Se trata de una mayor cantidad de jugadores buscando una recompensa de poder político (denominados payoffs). A su vez juega un rol central lo que comprendamos como el costo de las transacciones políticas que puede ser más alto y requerir de mayor cantidad de tiempo. Por otro lado está presente la posibilidad de que si nos encontramos con altos costos de transacción, el objetivo de las políticas puede desviarse de los propósitos originales con que fue propuesta para el debate político.

2.- *Conexión Intertemporal entre los actores:* La cooperación será más favorable si la comunidad política es más o menos estable en su integración y los principales actores políticos coinciden en ámbitos de discusión e interrelacionamiento como el Parlamento. A su vez juega un rol central la relativa homogeneidad del staff político (ascendencia social, preparación académica). Otro de los aspectos que pueden facilitar la cooperación intertemporal entre los principales actores políticos es que respondan como staff político en su conjunto a un pasado común que desde la visión de cada uno justifique su identidad en la escena política, Ej: Retorno a la democracia, etc.

3.- *Control y visibilidad de las jugadas políticas:* La cooperación será más difícil de sostenerse si las jugadas políticas individuales son difíciles de observar y controlar por el resto de los actores. De no existir mecanismos de control, estará la amenaza latente de que los actores políticos pueden realizar movimientos, cambios que afecten a la intertemporalidad de los acuerdos.

4.- *Delegación de tareas*: El cuerpo político puede confiar ciertas tareas a otros actores, de manera de no verse perjudicado por una potencial conducta futura oportunista de sus colegas, que minen la base del acuerdo intertemporal. Uno de esos cuerpos sería una burocracia eficiente e independiente. Otro de los mecanismos sería la fijación de los acuerdos en reglas establecidas y que tienen la fuerza para que sean cumplidas por todos los actores políticos. Este último mecanismo sería preferible al de la delegación en el poder burocrático cuando este no sea lo suficientemente independiente y eficaz, ya que ahí los costos políticos serían menores a los costos de la ineficacia de la burocracia.

5.- *Disponibilidad de enforcement tecnológicos*: Los acuerdos intertemporales serán más fáciles de mantener si existen mecanismos de enforcement que obliguen a los sujetos a preservar la cooperación. Ello se logra con un poder judicial independiente y la opción que los actores hayan tomado por legislar con fuerza de ley determinado acuerdo. En esto último juega un rol central el apego a la ley que se observe en los principales actores políticos.

6.- *Características de los ambientes donde los principales actores políticos producen sus intercambios*: El mantenimiento de acuerdos intertemporales requiere de arenas organizadas donde la negociación se vea facilitada y se haga más fluida la cooperación interpartidaria.

Cuadro I: Resultado Elecciones Presidencia de Chile en 1970

Candidato	Partido	Resultado Electoral
Radomiro Tomic	Democracia Cristiana	27.8%
Jorge Alessandri	Independiente (Derecha)	34.9%
Salvador Allende	Socialista	36.6%

Fuente: Scully, La reconstitución de la política de partidos en Chile, 1997.

Cuadro II. Elecciones Presidenciales en Chile 1989-2005 *

Año Elección	Candidato	Coalición	Partidos de la Coalición	Resultado %
1989	Hernán Buchi	Alianza Progreso	RN - UDI	29.4%
1989	Francisco Javier Errázuriz	Independiente	Unión Centro Centro	15.43%
1989	Patricio Aylwin	Concertación de Partidos por la Democracia	DC, PPD, PRSD, PS	55.17%
1993	Arturo Alessandri	Alianza Progreso	RN - UDI	24.2%
1993	Eduardo Frei Ruíz-Tagle	Concertación de Partidos por la Democracia	DC, PPD, PRSD, PS	57.9%
1999	Joaquín Lavín	Alianza por Chile	RN - UDI	47.5%
1999	Ricardo Lagos	Concertación de Partidos por la Democracia	DC, PPD, PRSD, PS	47.9%
2000**	Joaquín Lavín	Alianza por Chile	RN - UDI	48.7%
2000**	Ricardo Lagos	Concertación de Partidos por la Democracia	DC, PPD, PRSD, PS	51.3%
2005	Sebastián Piñera	Renovación Nacional	RN	25.41%
2005	Joaquín Lavín	Unión Demócrata	UDI	23.23%

	Lavín	Independiente		
2005	Michelle Bachelet	Concertación de Partidos por la Democracia	DC, PPD, PRSD, PS	46%
2006**	Sebastián Piñera	Alianza por Chile	RN – UDI	46.5%
2006**	Michelle Bachelet	Concertación de Partidos por la Democracia	DC, PPD, PRSD, PS	53.5%

Fuente: Elaboración Propia, en base a datos del Servicio Electoral de Chile.

* Por razones de extensión solo se presentan a los candidatos de partidos que obtuvieron alguna representación parlamentaria en el período.

** Segunda vuelta electoral.

Cuadro III. Posición media ideológica de los partidos políticos chilenos

Auto-ubicación ideológica

Partido	1994	1998	2002
PS	2.93	2.50	2.56
PPD	4.36	4.00	3.85
PDC	4.40	4.83	5.28
RN	6.36	6.76	6.80
UDI	6.80	8.18	7.08

Fuente: Alcántara 2003
Medidas de ubicación ideológica en una escala donde “1” es izquierda y “10” es derecha.

Cuadro IV. Análisis distanciamiento ideológico actores políticos

Pero es necesario poder ahondar un poco más en el posicionamiento que los partidos políticos realizan frente a determinados temas. Siguiendo nuestro objeto de estudio, el parecer de estos actores en torno a la intervención del estado en la economía (fijación de precios especialmente) parece ser un buen indicador para ver el grado de consenso normativo imperante. “Más del 60% de los políticos entiende que el estado debe tener una mínima intervención en fijación de precios. Este indicador es un buen reflejo del impacto del pensamiento neoliberal, en el ámbito de la economía y de la primacía del mercado en la elite política chilena” (Alcántara, 2003).

Al parecer hay consenso en el rol que le cabe al Estado en la fijación de precios. No obstante, y más relacionado aún con la política fiscal, hay otros indicadores que confirman la cercanía que existe –a pesar de esa dispersa ubicación en el extremo izquierda, derecha- en otros asuntos tales como: Intervención del

Estado en materias como subvención de vivienda, cobertura general sanitaria y acceso universitario universal.

Cabe destacar que éstos ámbitos son áreas que están sujetas a la elaboración presupuestal, y tal como destacaremos más adelante, son de iniciativa prácticamente exclusiva de la Presidencia de la República; he ahí la trascendencia del grado de polarización que se presente en torno a estos temas, pues diseño institucional mediante, la opinión de la oposición queda virtualmente atada al alicaído proceso legislativo. Ello puede determinar que una buena parte de las preferencias ciudadanas no se vean reflejadas en determinadas políticas públicas.

Pero no sucede así. Tal como lo destacan los gráficos XX ⁹³ existe un relativo consenso en estas materias. “El papel del estado en la cobertura sanitaria es percibido por los diputados chilenos de manera bastante similar, asumiendo una gran mayoría de ellos que su grado de intervención debe ser alto”. Mientras que también en lo relativo a “la intervención del estado subvencionando la vivienda es altamente apoyada por todos los partidos” (Alcántara, 2003).

**Cuadro V. La intervención del Estado en el control de los precios (en porcentaje)
2002**

Partido	Ninguna	Poca	Bastante	Mucha
PS	22.2	66.7	-	11.1
PPD	20.0	46.7	20.0	6.7
PDC	33.3	27.8	33.3	5.6
RN	81.3	18.8		
UDI	76.0	20.0	4.0	

Fuente: Alcántara 2003

Pregunta: Respuesta de estudio a diputados chilenos ante la pregunta ¿Dígame en lo relativo al control de los precios qué grado de intervención: mucha, bastante, poca o ninguna debería asumir el Estado?

Cuadro VI. Grado de Disciplina Interna de los Partidos Chilenos. Año 2002

Partido	Disciplina del Diputado	Autonomía del Diputado	En función de temas
PS	-	11.1	88.9
PPD	-	40.0	60.0
PDC	5.6	22.2	72.2
RN	-	12.5	87.5
UDI	4.0	64.0	32.0

Fuente: Alcántara 2003

Pregunta: Respuesta de estudio a diputados chilenos ante la pregunta ¿Con cuál de las siguientes opiniones se muestra usted más de acuerdo?: se debería exigir siempre la disciplina del voto en el Grupo Parlamentario; se debería permitir que cada diputado votara siguiendo su propio criterio, aunque éste no coincida con el de su grupo parlamentario; unos temas deberían estar sujetos a la disciplina del voto y otros no.

ANEXO III. Tercios Históricos Política Chilena

Precisamente cuando uno de los tres tercios se vio solo en el gobierno, sin capacidad de generar chances de coalición o consenso con otra fuerza, Chile había llegado a un punto de polarización tal, donde una minoría tenía la Presidencia, pero no la capacidad de viabilizar institucionalmente su proyecto político. En ese momento la democracia chilena entró en crisis y cayó.

Los diseñadores de la Constitución de 1980 no desconocieron la existencia de la política de coaliciones, pero pretendieron forzarla con la introducción del ballottage de manera de asegurar al presidente un respaldo parlamentario para llevar adelante su proyecto político. Claro está que con la introducción de los senadores designados y el sistema binominal, el régimen se aseguraba una sobre-representación de la derecha política. No obstante, hubo otros cálculos políticos que fallaron en la estrategia constitucional. Dos de los tres tercios debían de coaligarse para conseguir la mayoría absoluta, reconociendo la importancia que ha tenido siempre en Chile el centro para adherir tanto a propuestas de izquierda como de derecha. Desde este punto de vista se tendería a un sistema bipartidario con competencia centrípeta, aislando fuerzas centrífugas del espectro político.

Pero los tercios aún persisten en la política chilena. El rol trascendente fue jugado por el centro: la Democracia Cristiana. A pesar de no haber coaligado con el gobierno de Salvador Allende en el momento que se le requería para salvar su gobierno, la construcción de una oposición conjunta contra el régimen militar junto a los socialistas moderados y radicales con los DC. Fue un punto de quiebre, donde además de estar forzados por el sistema presidencial con segunda vuelta electoral y el régimen binominal, se tejía un nuevo clivaje para el período 1990-2000: el posicionamiento en torno al régimen dictatorial de Pinochet. “El cambio de más consecuencia dentro del sistema de partidos post-dictadura es la robusta alianza entre el centro y la izquierda, encarnada en la Concertación. Mientras el electorado democratacristiano se encontró aliado en contra de la Unidad Popular, desde 1980 en adelante este partido ha sido testigo de un realineamiento crítico” (Scully, 1997). Si bien “la formación de coaliciones en las cuatro últimas elecciones resultó en una representación relativamente proporcional para la mayoría de los partidos”, si algunas de ellas dejase de integrar a dos de los tres tercios, uno de estos habría quedado fuertemente sub-representado en el contexto nacional. No hay que olvidar que “la Concertación está formada por partidos que representan a dos de los tres tercios históricos de la política chilena” (Navia & Garrido, 2005).

Anexo IV . Efectos del régimen binominal en el Sistema Político Chileno

Tal como lo plantean Carey y Siavelis⁹⁴, “la Concertación presenta listas en las elecciones parlamentarias con dos candidatos fuertes debido a que, en tanto coalición de gobierno puede ofrecer seguros –en la forma de nombramientos a puestos del Ejecutivo- a aquellos candidatos que, asumiendo un riesgo personal a favor de la coalición de centro-izquierda, no salgan electos, pero contribuyan a mejorar la votación nacional de la coalición” (Siavellis y Carey, en Navia y Garrido, 2005). Tiene por ende la capacidad de repartir recompensas, al contrario de la Alianza por Chile que no ha obtenido en el período post-autoritario el gobierno nacional, y por ende no tiene mayores recompensas a repartir⁹⁵.

Tal como señalábamos la coalición ganadora tendrá que congeniar distintas visiones, seguramente incluyendo la de un extremo y la de centro. Por ende se cumple el proceso de moderación de cada partido a favor de posiciones más transversales a toda la coalición, pues de no ocurrir de tal manera se pone en peligro la viabilidad del conglomerado político.

Por otro lado, el régimen binominal, favorece a una primera minoría sobrerrepresentada, con la que comúnmente la primera mayoría tendrá que negociar, moderando nuevamente sus planteos. Al procurar dos filtros o procesos de negociación para las políticas que emanan del Ejecutivo⁹⁶, las instituciones operan cambios que se pueden desviar de los objetivos ideológicos de la iniciativa.

⁹⁴ Aunque Garrido y Navia desarrollan otros dos contraargumentos a este planteo que son tan válidos como la hipótesis de Carey y Siavellis. Ver Garrido y Navia, 2005.

⁹⁵ Este panorama se presenta para ambas coaliciones, las instituciones fuerzan a procesos de negociación, ya sea a la interna del conglomerado de partidos (para quien se lleve el premio mayor), como entre ambos bandos.

⁹⁶ Recordemos que es quien tiene iniciativa en las áreas más trascendentes de políticas públicas. Y si el Ejecutivo mayormente caerá en una coalición de partidos, luego deberá negociar su viabilidad con la oposición sobre-representada en el legislativo.

Anexo V: Características Burocracia en el Sistema Chileno

La tecnocracia ha sido utilizada como mediadora entre distintas fuerzas políticas. En el período post-dictadura han cumplido en Chile con dar garantía a sectores claves como los empresarios. “El terreno económico se desmilitariza a la vez que los encargados de las políticas económicas son aislados de presiones directas de sectores políticos y sociales” (Haggard y Kaufman, 1992 cit. en Silva, 2006).

Durante los últimos diez años Chile ha buscado renovar sus cuadros burocráticos, implementando concursos abiertos para todos los cargos de tercer nivel jerárquico en la administración pública. En el marco de la modernización de la gestión pública⁹⁷ impulsada por los sucesivos gobiernos de la Concertación se creó el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) que tiene como función gestionar la incorporación de Altos Directivos al Estado y velar por su formación y desarrollo (Servicio Civil, 2006)⁹⁸. En definitiva, el sistema político ha trazado un camino, mediante el cuál cada vez se otorga mayor independencia al aparato burocrático, cuidando mejorar su calidad y eficiencia

⁹⁷ Plasmado en la ley 19.882.

⁹⁸ Otra de las características que refuerzan la confiabilidad en el aparato burocrático es la Transparencia con que cuenta el proceso de selección de personal y manejo de recursos de cada oficina pública. Según el Instructivo Presidencial N° 008 del 4/12/2006 sobre “Transparencia Activa” de los Organismos de Gobierno⁹⁸, cada oficina del Estado debe publicar en sus respectivos sitios web en forma permanente la cantidad de personal contratado, las compras realizadas, licitaciones, etc..

ANEXO VI. Procesos presupuestarios en Chile

En Chile el proceso presupuestario está guiado desde la Dirección de Presupuesto, dependiente del Ministerio de Hacienda. En 1959 se reformó el estatuto de la Oficina de Presupuestos, que ya existía desde 1927, introduciéndose modificaciones sustanciales en el proceso presupuestal. Dicha reforma quitó fuerte protagonismo al Congreso y a los parlamentarios en la elaboración del Presupuesto. Apelando a la utilización de clientelismo político asignando gastos de orden particularista en el presupuesto por parte de los parlamentarios, se les quitó toda capacidad de iniciativa en política social a nivel nacional.

La Dirección de Presupuestos es el organismo técnico encargado de la formulación, aprobación y ejecución del presupuesto. Propone la asignación de recursos financieros del estado, además de regular y supervisar la ejecución del gasto público. A su vez realiza el cálculo de proyección de ingresos públicos, así como asesorar al Ministerio de Hacienda en otras materias.

En 1975, el gobierno militar centralizó el control de la hacienda pública bajo el Ministerio de Hacienda. En la órbita de esta secretaría de estado funcionaría la Dirección de Presupuesto (DIPRES, 2006). “Since the transition to democracy, the three center-left administration have improved the system in order to increase its efficiency and transparency, and to protect it from political pressures” (Navia et al.).

No obstante la administración de los caudales públicos en el Estado Chileno tiene un arraigo en la Ley Orgánica para la Administración Financiera del Estado, dictada por el gobierno militar en 1975. En esta ley se otorgan fuertes poderes al Ejecutivo en materia presupuestaria, dejándolos como uno de los gobiernos en Latinoamérica con mayor poder en este ámbito.

Emerge la figura del Ministro de Finanzas, y el Director de presupuesto, como conductores de todo el proceso presupuestal, negociando con las agencias de financiamiento internacional, limitando el gasto público, etc. Además son los encargados de supervisar en forma directa el control y ejecución de los dineros asignados en el presupuesto a cada una de las reparticiones públicas.

Si bien durante el proceso de los gobiernos de la Concertación la disciplina fiscal fue un tema que estuvo presente tanto por el oficialismo como apoyado por la oposición, fue en el año 2001 que se introdujo la regla fiscal que proponía un superávit estructural de un 1% basado en las proyecciones del crecimiento económico y el precio del cobre.

Naturaleza Instituciones Presupuestarias

⁹⁹ Plasmado en la ley 19.882.

⁹⁹ Más información sobre la aplicación de este instructivo: www.gobiernotransparente.gob.cl

¹⁰⁰ Establecida en el Decreto con Fuerza de Ley N° 1263 de 1975 y consagrada en la Constitución

El debate presupuestario se abre cuando la DIPRES comienza a discutir con cada una de las agencias de gobierno los recursos necesarios para llevar adelante distintos proyectos en cada uno de los Ministerios. Antes de ello las agencias debían enviar a la DIPRES estimaciones de gastos y los proyectos planteados para el año entrante. Luego de un intenso mes de julio plagado de reuniones técnicas entre los responsables financieros de cada Ministerio y la DIPRES, en agosto un proyecto de presupuesto preliminar es presentado desde esta agencia al Ministro de Hacienda y al Presidente de la República. Luego de ello se lleva a cabo una última ronda de negociaciones entre la DIPRES, el Ministro de Hacienda y las distintas agencias de gobierno. Para luego a fines del mes de Setiembre entregar al Congreso el proyecto oficial de Presupuesto.

“Agreement between agencies and the Ministry of Finance are reached in that last round, but there are a few cases in which the president has to solve conflicting points” (Navia et al., 2006). Se destaca aquí la independencia con que actúa el Ministro de Finanzas y el rol preponderante que asume la DIPRES. No obstante la discusión preliminar siempre gira en torno al Poder Ejecutivo, quien en definitiva determinará el monto total del gasto público¹⁰¹.

Ya ingresado el Proyecto Presupuestal al Congreso¹⁰², este tiene 60 días para expedirse sobre el mismo, de lo contrario se considera aprobado tal como fue enviado por el Ejecutivo. El Presupuesto comienza su trámite en la Comisión de Presupuesto integrada por 26 miembros (13 senadores y 13 diputados), dirigida por el Jefe de la Comisión de Presupuesto del Senado. Luego será distribuidas las tareas en cinco subcomités según áreas del presupuesto.

Tanto el Ministro de Hacienda como el Director de Presupuesto participan de esta instancia, brindando conferencias a los parlamentarios respecto a los lineamientos macroeconómicos en que se desenvolverá el presupuesto. Esta fase del trámite parlamentario es crucial, porque es en cada sub-comisión o en el pleno de la Comisión de Presupuesto donde se realizan las negociaciones entre cada uno de los bloques políticos y las autoridades de DIPRES y el Ministerio de Hacienda.

Aprobado el proyecto en la Comisión de Presupuesto es enviado a la Cámara de Diputados, quien puede aprobarlo por mayoría simple¹⁰³, y pasa a la otra Cámara. De no haber modificaciones y ser aprobado luego por la Cámara de Senadores el proyecto está listo para despacharlo. Si hay cambios, las cámaras deben aprobarlos. Si no es aprobado o hay discrepancias entre ambas cámaras el proyecto debe ser enviado nuevamente a la Comisión de Presupuesto quien debe idear una propuesta que posteriormente ha de ser adoptada por la mayoría de ambas Cámaras.

¹⁰¹ Puesto que el Congreso no tiene tales potestades.

¹⁰² La constitución señala que debe ser ingresado antes del 1° de Octubre.

¹⁰³ Recordemos que la mayoría en el período 1990-2005 no era fácil de construir para el oficialismo, dada la existencia de los senadores institucionales y la derecha sobre-representada por el régimen binominal.

Si bien existen fuertes restricciones a eventuales cambios que puedan realizar los parlamentarios, el Presidente puede introducir enmiendas al proyecto original durante todo el proceso parlamentario bastando para ello la firma del jefe de estado y su secretario de hacienda. Si la DIPRES desea hacer cambios durante la fase de ejecución del proyecto debe tener la aprobación del Congreso.

Posteriormente la fase de ejecución comienza en diciembre cuando la DIPRES comunica a cada una de las agencias oficiales los marcos presupuestales y elabora la normativa de ejecución del presupuesto. Ya durante el año de ejecución del presupuesto la DIPRES está obligada por ley a entregar mensualmente y cuatrimestralmente reportes de ejecución del presupuesto al gobierno central, el congreso y el ministerio de hacienda. En abril de cada año el gobierno debe presentar el Balance de Gestión Integral del presupuesto ya ejecutado el año anterior.

ANEXO VII. Regla Superávit Estructural.

En setiembre del año 2001 el Ministro de Hacienda, Nicolas Eyzaguirre, publicó un documento técnico sobre Balance Estructural del Gobierno Central en el período 1987-2000, mientras que un mes antes se había creado un Comité consultivo del precio del cobre de largo plazo y en julio de 2002 un Comité consultivo de PBI tendencial.

Al realizar la evaluación de la aplicación de la regla fiscal se la califica como “exitosa porque le ha permitido al país amortiguar los shocks externos a través de la operación de los estabilizadores automáticos del presupuesto, porque ha reducido las percepciones de riesgo sobre la economía nacional, y porque ha permitido contar con financiamiento público estable para programas y reformas sociales prioritarios” (Marcel et al, 2007.)

“El Balance del Gobierno Central para el período 2001-2006 (1), establece que el Balance Efectivo del sexenio tuvo un superávit del 0,9% del Producto, mientras el Balance Estructural llegó a la misma cifra. El cálculo anterior se efectuó con una estimación del 2,3% de superávit para 2006, pero resultó finalmente del 3,5% del PIB, con lo cual el promedio del Balance Efectivo del sexenio llegaría al 1,1% anual, contra el 0,9% del Balance Estructural. Durante los años 2001 a 2003, mientras hubo un déficit fiscal efectivo, en el trienio siguiente 2004 a 2006 hubo un superávit real superior al previsto en el Balance Estructural del 1%” (Sanfuentes, 2006).

La lectura al final de la travesía es alentadora. No obstante la introducción de la regla fiscal supuso desafíos a todo el establishment político. Luego de 3 años de recesión económica producto de la crisis asiática, el gobierno socialista de Ricardo Lagos debía sobreponerse en su debut a los enfoques pesimistas sobre su gestión y reactivar la actividad productiva. La interrogante era ¿Cómo convencer a los neoliberales imperantes en la derecha y el centro político que era necesario gastar más en épocas de vacas flacas, con la promesa de ahorrar en tiempos de bonanza? ¿Qué credibilidad sostenía esta propuesta? ¿Cómo la derecha aprobó una regla que en lo inmediato expandiría el gasto público con aumento de la deuda? Explicaremos más adelante que esto solo fue posible primero por el poder presidencial en materia presupuestal y por otro lado en la negociación que la institucionalidad imperante fuerza a realizar entre gobierno y oposición, pero también a la interna de cada una de esos colectivos de partidos.

Año 2001¹⁰⁴

Fue el año del debut de la regla presupuestal. Tanto el ministro de Hacienda de entonces, Nicolás Eyzaguirre, como su director de Presupuesto, Mario Marcel, deben convencer a los parlamentarios de la conveniencia de gastar más –prestamos mediante- cuando no haya plata, con la promesa de ahorrar en tiempos de crecimiento. Se anunció un alza del gasto en un 5%, cuyo énfasis estaría en Salud y Educación.

Año 2002

El año 2002 las expectativas por el crecimiento económico del ejercicio precedente que eran del entorno al 6%, cuando fue del 3.2%, concretaron una mayor austeridad en el gasto, no obstante el gasto creció un 4.2%. Nuevamente los gastos más expansivos se dan en Salud y Educación.

Año 2003

En el oficialismo comienzan los cuestionamientos a la política fiscal del Ministerio de Hacienda. Ello se ve reflejado en la creación del “Grupo de los 15”, integrado por parlamentarios de la concertación que criticaron el proyecto neoliberal del gobierno de Lagos. En ese entonces un senador socialista ofició de mediador señalando que “sin complejos es el momento de apoyar a Eyzaguirre”¹⁰⁵. Las negociaciones que se tendieron este año llegaron hasta el propio día en que vencía el plazo legal de entrega del presupuesto al Congreso, lo que se materializó a menos de una hora del límite establecido.

Año 2004

La economía sigue sin recuperarse y ante ello el gobierno restringe el gasto al 4%, siendo el gran objetivo del erario la restricción del gasto al 4%. No obstante se pone como énfasis la reducción de la pobreza con el programa “Chile Solidario”.

Cabe destacar que la restricción del crecimiento del gasto se realiza en un año de elecciones municipales, donde ya se comienza a palpar los comicios presidenciales de 2005.

¹⁰⁴ La siguiente revisión año a año toma como base una investigación realizada por Economía y Negocios de EL MERCURIO, Chile.

¹⁰⁵ El Mercurio, setiembre 2002.

Año 2005

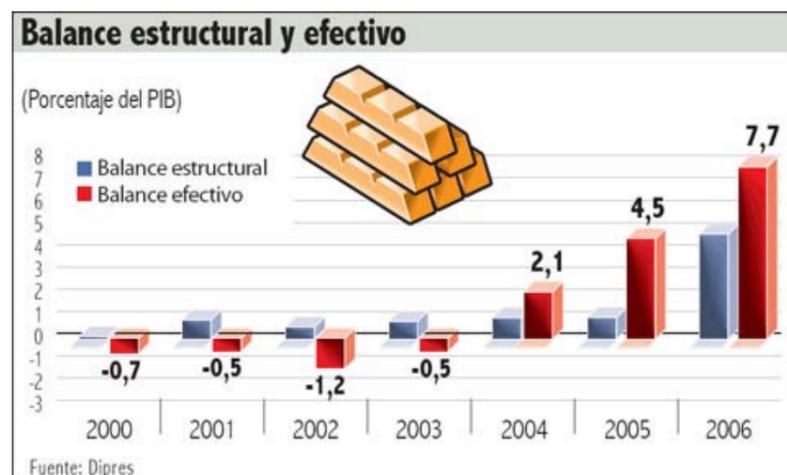
Habiendo estimado un mayor dinamismo económico el Gobierno toma confianza y establece un crecimiento del gasto en un 5.5%. Se da énfasis a otras áreas tales como seguridad y justicia. Nuevamente el presupuesto es antecedido por rondas de negociaciones que culminan al filo de la medianoche del 30 de setiembre, fecha límite para la entrega del proyecto al Congreso. Cabe destacar que el PBI creció por encima de lo estimado (6.3%) y no obstante el presupuesto no crece muy por encima de lo que lo hizo en otros años.

Año 2006

El panorama cambia radicalmente cuando el contexto económico deja de ser de escasez y comienza la bonanza. Se pondría a prueba nuevamente la capacidad de cumplir con la promesa de ahorrar en tiempos de fuerte crecimiento económico. La negociación se produce entre oficialismo y oposición por un lado, y a la interna del oficialismo por otro.

Si para ahorrar en tiempos de escasez era necesario negociar acuerdos transversales a la interna de la Concertación, así como con esta y la oposición; en tiempos de bonanza ello será más agudo. Nuevamente las presiones a la interna del oficialismo exigen un mayor gasto para aprovechar la coyuntura económica actual.

El equipo económico de gobierno decide mantener la regla del superávit y los partidos políticos terminan por cerrar filas en torno al gobierno, no obstante se consolida el grupo de los llamados “parlamentarios díscolos” del oficialismo.



Anexo VIII. Cristalización del Consenso en torno a Política Fiscal

El programa de la candidata electa en las presidenciales del 2005 señalaba que “continuaremos guiando la política fiscal de acuerdo al concepto de Balance Estructural. Calcularemos el balance estructural de

acuerdo a los procedimientos establecidos en el Proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal, actualmente en trámite... Mantendremos la meta de superávit estructural de 1 por ciento del Producto Interno Bruto. La cifra de 1 por ciento no se fijó por dogma o por capricho, sino por la existencia de factores reales de riesgo en nuestra situación fiscal. Mientras estas condiciones subsistan, es prudente mantener la meta del 1 por ciento. Revisaremos esta meta en la medida en que estas condiciones cambien en el futuro” (Concertación, 2005).

Por su parte el segundo candidato más votado de centro-derecha, Sebastián Piñera, fue menos ortodoxo en su planteo respecto a la regla fiscal en y determinó que el superávit era valorable, pero dadas las condiciones debía pasarse a uno estructural de cero por unos años. El tercer candidato más votado, de derecha conservadora, Joaquín Lavín se basó no en el superávit, sino en la reducción de IVA y otros impuestos a las PYMES, al plantear su política económica. No obstante, la posición que primordió en la Alianza por Chile en las elecciones de segunda vuelta en enero de 2006 fue la del entonces aún candidato Sebastián Piñera.

Ley de Responsabilidad Fiscal. Debate reformas al 1%.

Con este panorama de consenso en torno a la importancia de la norma, pero opiniones diversas en torno a la cantidad de superávit a mantener, se inició el camino que terminaría por fijar en una ley la regla fiscal. La regla aceptada por todos los sectores del parlamento establecía implícitamente que de cambiar los valores de las variables de largo plazo tales como el cobre o el PBI tendencial, podría variar el margen de ahorro del gobierno central. Varias presiones del Sistema Político confluyeron para debatir respecto a la flexibilidad en la norma.

Por un lado sectores concertacionistas señalaron que dado los altos excedentes del precio del cobre y las previsiones favorables de crecimiento del producto para los próximos años, era preferible disminuir las pretensiones del 1% para “aprovechar los mayores recursos en incrementar la demanda agregada y así reducir el desempleo o bien apurar los programas sociales delineados por la Presidenta en su Programa” (Sanfuentes, 2006).

Por otro lado sectores de la oposición auguraban que era necesario poner énfasis en el manejo eficiente del gasto público, más que en cuánto se gastaba. “Si la flexibilización de la regla fiscal se maneja con responsabilidad no debiera generar ningún tipo de descalabro”, señaló un político de oposición¹⁰⁶.

Es así como bajo un consenso en el establishment político que integraba a oposición y gobierno, se entabló la discusión para la regulación de la regla fiscal. La iniciativa de

¹⁰⁶ Entrevista a Hernán Larraín, Diario La Nación 22 de mayo de 2007.

Ley que exige al Presidente de la República dar a conocer su política fiscal dentro de los primeros 90 días de su mandato tuvo total apoyo por parte del Congreso Chileno.

En el proyecto de ley que surgió desde la Comisión Especial Mixta de Presupuesto del Congreso, se estipulaba regular las reglas auto-impuestas por el gobierno de Ricardo Lagos, pero fijar además, alguno de los destinos del superávit. Se creó de esa forma un Fondo de Reserva de Pensiones, destinado a complementar el financiamiento de las obligaciones fiscales derivadas de compromisos con el sistema de pensiones, de la garantía estatal de pensiones mínimas de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia y de las pensiones asistenciales.

Se institucionaliza de esta forma la regla de balance estructural dándole fuerza de ley, a una iniciativa que ya era respaldada por todo el cuerpo político.

El senador de oposición y presidente de la UDI Hernán Larraín, señaló que “la regla de superávit estructural, se está convirtiendo en una ley, por lo tanto, es justo destacar también el rol que ha tenido el Parlamento en toda esta discusión porque, tanto en las comisiones de Hacienda como en la Comisión Especial Mixta de Presupuesto han surgido planteamientos de parlamentarios, tanto de gobierno como de la oposición, sobre el manejo responsable de las finanzas y la transparencia en las políticas fiscales”; reflejando el nivel de consenso en torno a la institucionalización de la regla.

La prueba a la flexibilidad

El paso a un superávit fiscal que cambie al 0.5% la meta de ahorro fue anunciado por la Presidenta Michelle Bachelet, en el Discurso Presidencial del 21 de mayo de 2007. Se trata de una medida que fue analizada y tomada en base a cálculos de riesgo, preservando las estimaciones del cobre y el PBI en el largo plazo.

El ministro de Hacienda, Andrés Velasco, señaló que “las condiciones que habían determinado la generación del superávit del 1% en 2001 eran muy distintas a las que imperan actualmente”, justificando el cambio en la medida. No obstante la nueva meta se realizó acorde a la metodología planteada por el balance estructural y ahora reforzada por la Ley de Responsabilidad Fiscal. Prueba del apego a la política

implementada en el gobierno de Lagos, es que el cambio fue evaluado por un grupo de economistas de diversas tendencias quienes concluyeron que “al constatarse una clara mejora en todos los factores de riesgo que hicieron surgir la regla del 1%; de continuarse con la regla del 1% los activos financieros netos del estado podrían tornarse excesivos para lo que necesita la economía chilena; al ser improbable que Chile muestre niveles desorbitantes de deuda pública en el mediano plazo; y reconociendo la existencia de factores residuales de riesgo” la eventual modificación a la baja de la meta del 1% es justificable (Marcel, et al, 2007).

La medida no es aislada, sino que obedece a las necesidades de capitalización del Fondo de Reserva de Pensiones y con el objeto de eventual otras contingencias fiscales, tales como acciones legales contra el fisco y las garantías de obras públicas concesionadas.

Todos los sectores políticos recibieron con beneplácito la medida anunciada por el equipo económico de la Presidenta Bachelet. El senador socialista Carlos Ominami declaró que le parecía “bien la convergencia entre la agenda de la Presidenta y la política económica. Es positivo que este medio punto de aumento de gasto público se consagre a establecer los programas en el ámbito educativo. No tenía sentido que siguiéramos ahorrando y ahorrando y no se gastara en mejorar la calidad de la educación o la competitividad del país”.

Por otro lado el senador demócratacristiano –y denominado díscolo- saludó la iniciativa, aunque consideró que se debía profundizar en el tema de la desigualdad.

El senador de oposición, Hernán Larraín, señaló que era importante la medida que se tomaba, pero se debía profundizar aún más en la eficiencia del gasto fiscal. (Diario La Nación, 22/5/2007).

La norma pasaba a flexibilizarse a partir de las nuevas condiciones económicas que imperaban y que exigían su revisión bajo un consenso aparente.

Anexo IX. Instituciones que determinan el desempeño Fiscal

Existencia de políticos oportunistas

La existencia de políticos oportunistas es una variable en el desorden e irresponsabilidad en el manejo de los fondos públicos, asociada a la falta de previsión en la materia, los despilfarros electorales, etc.

Siguiendo los indicadores que nuestro marco establece para esta variable podemos establecer:

1.- **Reelección:** En Chile no existe la posibilidad de reelección. La constitución de 1980, reformada en 1993, establece un período de seis años de gobierno. Estos posteriormente fueron rebajados a cuatro años en la reforma constitucional realizada en 2005 por el Presidente Lagos.

2.- **¿Se puede echar mano al gasto fiscal en las elecciones? ¿Cuáles son las limitantes?:** Actualmente no existen limitantes en materia presupuestal en período electoral. “Until the 2001, the budget process did not have any ex ante spending limits” (Navia et al., 2006). No obstante el control se presenta en el Parlamento debido a los senadores institucionales y el régimen binominal que sobre-representa a la oposición y que fuerzan al gobierno a moderar su gasto en período de elecciones pues de lo contrario no será aprobado en el Parlamento.

Existe un alto número de veto players que actúan bajo una estructura de frenos y contrapesos en la materia presupuestal, tales como los parlamentarios de oposición, el Contralor General de la República y el Tribunal Constitucional.

La gran prueba que pasa este indicador es en el último año de gobierno de Ricardo Lagos, que regla fiscal mediante, no aumentó exageradamente el gasto público.

3.- **¿Cómo son vistos los “políticos oportunistas”?:** El Ministro del Interior del gobierno de Lagos señalaba durante el 2005: “Terminar en un año de elecciones con un superávit del presupuesto de aproximadamente 2,2% del PIB, no es fácil”¹⁰⁷. No obstante el presupuesto público no se vio alterado de forma brusca por la proximidad a las elecciones, sino que se rigió por lo estipulado en la regla del balance estructural.

En materia de corrupción, “public policy in Chile has shown a remarkable level of stability in the face of political changes since the restoration of democracy in 1990. The three different administration that have governed the country since the transition to democracy maintained fiscal discipline and avoided manipulation of fiscal policy for political purposes” (Navia et al., 2006).

La corrupción está muy mal vista en el ambiente político. Prueba de ello es la andanada de críticas que han recibido los actores políticos del oficialismo en casos como el de los Sobresueldos, MOP-GATE o Chiledeportes. A esto se agrega el caso de las Cuentas en el Banco Riggs que involucraron al General Pinochet, en los últimos años de su período de gobierno e incluso la malversación de fondos públicos durante su período como Comandante en Jefe del Ejército desde 1990 hasta 1998¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Palabras de Francisco Vidal ante la Cámara Chileno-Norteamericana de Comercio.

¹⁰⁸ Todos estos casos fueron condenados en su totalidad por los distintos partidos políticos del oficialismo y la oposición. Contaron además con una amplia cobertura periodística lo que otorgó mayor visibilidad al proceso.

Por otro lado, “a new legislative initiative designed to regulate lobbying was also recently introduced to Congress” (Navia et al., 2006, a lo que se agrega la Agenda de Transparencia del gobierno, concretada en el Instructivo de Transparencia Activa de los organismos de gobierno decretado por la presidenta Michelle Bachelet¹⁰⁹). Los políticos oportunistas son condenados por los múltiples veto players y la observancia de las jugadas políticas es bastante alta.

Prácticamente el sistema político funciona con una coalición que gobierna y otra que está en la oposición dispuesta a asumir el poder. Se cuenta con un gabinete en la sombra que realiza un detallado seguimiento de las políticas que lleva adelante el Poder Ejecutivo. Apoya a esto un fuerte rol fiscalizador de los medios de comunicación¹¹⁰.

Presencia de gobiernos de coalición

Como lo establecimos en el capítulo anterior todos los gobiernos desde el retorno a la democracia en Chile han sido de coalición. De hecho tanto el oficialismo como la oposición actúan nucleados en bandos que generan una relativa cohesión e identidad propia, aunque no se convierten en mega-partidos. “The workings of Congreso reinforce the importance of both parties and coalitions, and that both coalitions and parties as well are central to Chilean politics” (Navia et al., 2006).

Además el número de integrantes de la coalición de gobierno no ha sido menor. Desde 1990 a la fecha la Concertación ha estado integrada por cuatro partidos, y los cargos en los gobiernos han sido repartidos proporcionalmente al desempeño electoral entre las distintas fuerzas de la coalición. A diferencia de lo que plantean Alessina & Perotti, la operación en coaliciones no ha significado un despilfarro de las finanzas públicas. El argumento se basa en que al aumentar el número de recompensas que el gobierno debe repartir entre los integrantes partidarios aumenta la presión por el gasto público en los gobiernos de coalición. Ello no se cumple para el caso chileno.

Respecto a lo que plantea Alessina & Perotti sobre identificación de determinados integrantes de la coalición con algunos sectores sociales el argumento se basa en que al tener compromisos particulares, se producirá una mayor atención sobre determinados colectivos económicos, sociales o culturales. Los cuatro partidos de la Concertación estrenaron la apertura democrática con una profunda renovación en sus cuadros políticos, y convertidos en partidos “catch all”¹¹¹, y si bien mantienen sus postulados ideológicos tradicionales como el humanismo cristiano, social democracia y socialismo respectivamente, no se relacionan con algún grupo social en particular.¹¹² De los clivajes que se pueden establecer solo emergen

¹⁰⁹ El Instructivo Presidencial Nro. 008 (04.12.2006) sobre "Transparencia Activa" de los Organismos de Gobierno señala que todas las dependencias del estado deben publicar en su sitio web la nómina de los recursos humanos, los gastos, compras, etc.

¹¹⁰ Poner alguna fuente de información para esta afirmación sobre medios de comunicación.

¹¹¹ Partidos atrapa-todo según Lindal.

¹¹² Tal como el Justicialismo en Argentina con los Trabajadores, o el MAS con los Indígenas.

algunos, tales como la oposición o el apoyo al régimen militar, que agrupa a los actores partidarios desde la reapertura democrática¹¹³.

El clivaje económico está relacionado con el posicionamiento que los actores políticos realizarán respecto al mayor o menor gasto fiscal, y que puede hacer que algún partido dentro de la coalición o la coalición misma asuma una posición determinada. “En el caso chileno, el crecimiento económico otorga legitimidad al nuevo modelo económico, consolidando un fatalismo pro-mercado. Por esto mismo, parecerían acotarse los márgenes de competencia en torno al modelo de desarrollo. En este contexto, el centro y la izquierda renovada, representados en la Concertación, parecen limitarse a proponer (e implementar desde el gobierno) mejoras marginales e incrementales en el modelo, específicamente a partir de la implementación de políticas sociales focalizadas...El clivaje de clase alrededor del cual se estructuraba el sistema de partidos en el período previo a 1973 es progresivamente reemplazado por un clivaje cultural, articulado desde arriba y que enfrenta a “autoritarios vs. demócratas”.(Sáez & Luna, 2006)¹¹⁴.

Sobre el reparto de ministerios por sector, se puede establecer que “durante los gobiernos de Aylwin y de Frei también cada uno de los ministros tuvo un subsecretario que pertenecía a un partido distinto dentro de la Concertación” (Siavellis, 1997). Con ello se perseguía lograr un equilibrio entre los diversos intereses de los partidos del conglomerado. Por ende no necesariamente hay áreas que se relacionen estrechamente con determinado partido, ni tampoco éstos últimos están comprometidos con grupos particulares.

Respecto al apoyo del Presidente en el Parlamento, durante los gobiernos de la Concertación no se pudo contar con respaldo parlamentario asegurado, debido al régimen binominal que sobrerrepresenta a la derecha y la existencia de senadores institucionales designados. No obstante, este fenómeno se contrarresta con los grandes poderes que tiene el presidente en materia de legislación presupuestaria.

Sobre la Fragmentación del Sistema de Partidos, ya concluimos que la introducción del sistema binominal no ha logrado reducir el número de actores relevantes, pues a pesar de que los mismos se han integrado en coaliciones, mantienen sus actuales estructuras partidarias. Incluso, el efecto moderador es puesto a prueba ya que “tiene incentivos estructurales que llevan a la polarización más que a la convergencia hacia el votante mediano” (Cabezas y Navia, 2005).

¹¹³ “Since 1990 there have been six parties with congressional representation, organized into two national coalitions. The 1988 plebiscite to decide whether General Pinochet should remain in power for eight more years organized the existing political actors into two blocks supporting the yes and no votes. These blocks were maintained during the subsequent democratic elections, with the center and left-wing parties that opposed Pinochet in one coalition, and the right-wing parties that supported the General in the other.” (Navia et al., 2006).

¹¹⁴ Refuerza este fenómeno la creciente personificación de la política chilena, poniendo énfasis en los políticos, y no en sus políticas. “El consiguiente desdibujamiento de los perfiles ideológicos de los partidos como herramienta de competencia hace esperable encontrar mayores niveles de varianza interna en los partidos chilenos y menores niveles de varianza entre partidos respecto a predisposiciones ideológicas”.

No obstante la fragmentación del sistema de partidos está estrictamente relacionada con este sistema pues sobrerrepresenta a la segunda mayoría, y por ende no se ajusta el número de escaños adjudicados con el porcentaje de votos obtenidos. La diferencia entre votos y escaños para la Concertación fue mínima mientras que para la Derecha la votación de ese sector se vio sustancialmente sobre representada en el porcentaje de escaños recibido por el sector (Ver anexo).

El número efectivo de partidos (NEP) se mantuvo estable durante el período 1989-2001 en torno al 3.93% (Cabezas y Navia, 2005). No obstante hay otras mediciones que se ajustan un poco más a la nomenclatura de partidos que figuran en ambas coaliciones, que establece un NEP de 5.11 partidos (Luna y Saez, 2006). Si bien reconocemos por lo menos seis partidos relevantes en la escena política partidaria, en efectividad se trata de dos partidos en la coalición de derecha y dos sub-bloques en la Concertación (el centro DC y la izquierda PPD-PS que actúan en conjunto); por ende el sistema político se acerca al de cuatro partidos estables diferentes. La fragmentación del sistema partidario es relativamente alta, encontrándose en un multipartidismo moderado según el NEP, y polarizado con cinco actores políticos si tomamos los partidos que cuentan con representación parlamentaria (PS, PPD, DC, RN, UDI).

Sobre la fraccionalización del sistema de partidos, la relevancia que tienen los grupos a la interna de las tiendas partidarias es variada. En algunos partidos como la Democracia Cristiana, existen fuertes tendencias internas que juegan un rol importante dentro de la escena político partidaria. El fenómeno de los llamados “Colorines” que responden al Senador Adolfo Zaldívar, los “Freistas”, adherentes del Fundador del Partido Eduardo Frei Montalva y su hijo Eduardo Frei Ruíz-Tagle, y por último los “SocialCristianos” allegados a la Senadora Soledad Alvear y su esposo el dirigente Gutemberg Martínez. No obstante esta dinámica no se repite en el resto de los partidos con tanta intensidad. Comparado con el modelo uruguayo, los grupos a la interna de los partidos políticos chilenos no son actores públicos con alta visibilidad por el electorado ni determinantes de preferencias políticas.

Utilización Deuda Pública como variable de política estratégica

La deuda pública fue un tema importante de la agenda en la reapertura democrática, pero no central, en la medida que “a partir de 1975 una nueva política económica de libre mercado se abrió ilimitadamente al flujo financiero internacional, comenzando un sostenido endeudamiento fiscal y privado que permitió un crecimiento económico sostenido en el crédito internacional, pues las exportaciones no conseguían pagar las importaciones. A comienzos de 1980 una recesión internacional suspendió los flujos de capital y el país vivió una grave crisis económica, que obligó a una nueva [renegociación de la deuda externa](#): 8.090 millones dólares de la época. Esta fue realizada con éxito y la notable expansión de la economía, a partir de 1985, permitió pagar a los acreedores y volver a ser un cliente solvente en los mercados financieros internacionales” (Memoria Chilena, 2007).

“La deuda pública bruta alcanzó a fines de junio de 2002 un 38,7% del PIB, cifra que se compara muy favorablemente con el 70,9% del PIB que alcanzaba a fines de 1989. La reducción de este indicador se debe a tres factores: primero, los altos superávits fiscales alcanzados hasta el año 1997; segundo, el alto crecimiento del período 1989-1997; y tercero, las reducciones en las tasas de interés que paga la deuda pública” (Corbo, 2003).

La reducción de la deuda pública hace que este no sea un tema central en la agenda política no estando presente en las últimas elecciones presidenciales en los respectivos programas de gobierno.

Intereses geográficos y étnicos dispersos

La política chilena no está dividida por clivajes territoriales. Los partidos han reforzado su rol policlasista y discrepan entre sí en un continuo izquierda-derecha. Desde el retorno a la democracia no existe una distribución del electorado discriminado por edades, ni tampoco en sectores territoriales¹¹⁵.

Anexo X. Contexto y Cultura Política en Uruguay

Debatida ha sido la tesis que otorga a los partidos políticos el rol de “actores y garantes del pacto social fundante para el imaginario social” (Caetano, 1999) y en la que nos apoyaremos para describir las instituciones que caracterizan a este sistema.

Para autores como Real de Azua y Solari, la adhesión político partidaria es configuradora de la identidad de los Uruguayos (Solari, Real de Azua, 1964). La sociedad hiperintegrada fue construida desde mecanismos amortiguadores del modelo de desarrollo centrado en la acción configuradora del Estado cooptado por partidos políticos.

Sus dos principales partidos: Blancos y Colorados, nacen respondiendo a un clivaje urbano/rural, en el que se enfrentaron por el dominio del naciente país.

Se erige desde comienzo del siglo XX el Discurso del “Uruguay Feliz”, que tiene como sostenedores a los partidos políticos, y muy especialmente al Batllismo (Batlle y Ordoñez) como proyecto integrador, y al neobatllismo como proyecto imitador. En ambos modelos el sistema político extendió sus redes al sistema económico, social y cultural, configurando una identidad nacional *del país de las cercanías, amortiguador*. El intercambio entre los distintos sistemas permitió mantener durante la gran parte del siglo XX las tensiones estructurales latentes, hasta que al momento de producirse una “crisis de legitimación” en el sistema político, se produce un vacío de poder cubierto por mecanismos autoritarios y

¹¹⁵ Existe tan solo el Partido del Sur que compite en algunas elecciones municipales en la IX región, pero no tiene representación en ningún cargo de poder. También el movimiento mapuche quiso presentar un candidato propio a la Presidencia en las elecciones de 2005, no obstante no cumplió con los requisitos del Servicio Electoral (www.servel.cl).

la emergencia de desestabilizadores del modelo (Pacheco, Fuerzas Armadas, Tupamaros). La crisis de la sociedad hiperintegrada comienza a inicios de los sesenta, no obstante los partidos tradicionales se mantienen en pie, conviviendo ahora junto a un tercer actor en disputa: el Frente Amplio (Real de Azua, Rama, Somma, Panizza).

El siglo XX vio cohabitar a los dos partidos anclados por un lado en las grandes urbes (Colorado) y en el área rural (Blancos); no obstante ambos compartieron el protagonismo en la escena política de gran parte del siglo XX.

Instituciones y Democracia en Uruguay

Respecto a la crisis democrática materializada en el Golpe de Estado de 1973, el enfoque institucionalista se ve matizado por respuestas desde la sociología y economía al intentar explicar el quiebre. Una mirada histórica crítica es capaz de entender que las instituciones políticas del Uruguay comenzaron a sufrir una cadena de sucesos que aportaron a la cada vez menor sustentabilidad del régimen que se remontan a varios años antes. La crisis del modelo de Industrialización Sustitutiva de Importaciones, que comenzó a producirse a fines de la década de los ´50, hizo cundir en la ciudadanía un largo camino hacia la desesperanza en un proyecto democrático viable. Agravadas las condiciones sociales, la organización de minorías desleales al régimen se hicieron cada vez con más poder de convocatoria y desarrollaron móviles de acción cada vez más eficaces. Si a ello se le suma, el fracaso de renovación de un proyecto país en la sucesiva conducción del gobierno central por dos fracciones blancas, la herrero-ruralista primero, y la UBD después, las alternativas pasaban tan solo por un cambio de régimen que abandonase el “ineficiente” colegiado de gobierno, para encarar decisivamente un régimen presidencialista.

La reforma constitucional de 1966, otorgó mayores prerrogativas en la conducción de gobierno al Presidente de la República, lo que combinado

con el DVS supone -para González- el inicio de un camino a la mayor fraccionalización intra-partidaria que hubiese visto nuestro país. Precisamente el DVS permitía que el Presidente fuese elegido dentro del partido con más votos, pero perteneciente a la candidatura más votada, dentro de varias otras, lo que conllevó a la elección de un Presidente políticamente débil, por ende poco adherido al régimen y además aislado en su partido. El diagnóstico, un nombre y una fecha: Bordaberry y el Golpe de 1973. Es de esta manera como se expone fehacientemente el drama del sistema de partidos Uruguayo para poder encausar ciclos de gobierno exitosos bajo la imperante combinación institucional¹¹⁶.

Así en palabras de Monestier, “El elector debe manifestarse por un partido y a su vez por uno de los candidatos del partido... legitimando la fraccionalización”. (Monestier, 2003). Por otro lado la representación proporcional integral que rige para la asignación de cargos en ambas cámaras, se complementaba con la aplicación del sistema de mayoría simple para determinar que partido obtenía la presidencia. Por lo tanto por efecto del DVS accedía a la presidencia el candidato más votado del lema más votado o partido más votado. En realidad el candidato ganador de la presidencia se decidía a través de dos escrutinios sucesivos, el primero determinaba cuál es el partido más votado y aquel que por lo tanto obtuviese la titularidad del ejecutivo. El segundo determinaba cuál es el candidato más votado al interior de ese partido y quien ejercerá la presidencia. En los hechos, esto implica que el triunfador en la carrera

¹¹⁶ Por otro lado autores como Aldo Solari, se sitúan en la vereda de enfrente a González, planteando que “el DVS contribuye a mantener la fraccionalización y cuando esta aumenta por causas socio políticas, les proporciona un mecanismo de canalización. Por otro lado la RP no opuso barreras a la fraccionalización cuando ésta se hizo más intensa” (Solari, 1985). En definitiva Solari lo que plantea es que la fraccionalización no viene dada por la legislación electoral, sino que más bien se refiere a escenarios pre o post electorales.

presidencial no fuera necesariamente aquel que obtenía la mayor cantidad de votos” (Monestier, 2003).

En realidad la fraccionalización se produce entre los cabecillas que aspiran a llegar a la Presidencia, ya que el DVS permite que todos junten votos para el partido ganando por mayoría simple, pero de ellos uno se llevará el premio mayor.

Producido el retorno a la democracia luego del período dictatorial (1973-1985) se retomó la Constitución vigente desde 1966¹¹⁷, que fue reformada en 1996. La variación institucional pasa por la introducción del ballottage y sistema de mayoría absoluta para hacerse con la primera magistratura. Por otro lado se establecían las elecciones internas para que cada lema partidario presentase a los comicios nacionales solo una fórmula presidencial. Se separaba la fecha de las elecciones departamentales, con el objeto de dotar de mayor autonomía a la competencia local respecto a la influencia de los comicios nacionales.

En la instancia de comicios nacionales la competencia ya no se realiza de manera directa entre las fracciones sobre quién será el presidente, pues ya pasadas las primarias el candidato ganador, no solo será jefe de fracción, sino representante respaldado por el conjunto del Partido. En este sentido se demuestra el efecto succión de la competencia presidencial en la interna de cada partido.

Tanto el Partido Nacional, como el Colorado y el Frente Amplio han vivido con la “fraccionalización” en la piel. Los sectores de los partidos tradicionales no actuaron como organizaciones partidarias totalmente deslindadas de un origen Blanco o Colorado. Nacieron de por sí

¹¹⁷ Fracasó en 1980 un proyecto constitucional sometido a plebiscito popular. **Aclarar historia.**

fragmentadas pero respondiendo a una identidad de lema, o bien se deslindaron de la estructura central del partido actuando en lo cotidiano como un micro-partido dentro de un lema general. En cambio, las principales fuerzas del Frente Amplio original de 1971, responden tan solo a ser la izquierda uruguaya o los “partidos de ideas”, pero no a un origen o tradición en común. He ahí que el Partido Socialista, el Partido Comunista o el Partido Demócrata Cristiano hayan existido por décadas como actores partidarios independientes, con representación parlamentaria, y que incluso muchas veces se enfrentaron¹¹⁸.

Anexo XI. Proceso Presupuestario en Uruguay

¹¹⁸ He ahí que las “historias partidarias” en los Socialistas y Comunistas responden hasta hoy a tradiciones muy distintas. Ese “Frente Amplio” de todas formas fue capaz de reunir fuerzas, no solo en torno a una coalición electoral, sino, ayudado por el duro contexto en el que nació y gracias a la histórica cifra de 18% del electorado.

El Poder Ejecutivo proyecta con el asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Presupuesto Nacional que regirá para su período de Gobierno y lo presentará al poder Legislativo dentro de los seis primeros meses del ejercicio de su mandato¹¹⁹.

Cada año el Poder Ejecutivo debe enviar una rendición de cuentas al Parlamento, donde se detalla el ejercicio del año anterior y los gastos extra previstos para el ejercicio entrante. El Balance de Ejecución Presupuestal debe ser presentado dentro de los seis primeros meses de vencido el ejercicio anual, allí se incluyen las modificaciones al Presupuesto, y se efectúan creaciones o supresiones de determinadas políticas o proyectos planteados en el parlamento.

El Poder Legislativo solo se puede pronunciar por los montos globales que determine el Ejecutivo en el proyecto de Presupuesto, no pudiendo efectuar modificaciones que signifiquen mayores gastos que los propuestos.

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto asesora al Poder Ejecutivo en la definición de la estrategia económica y social del Gobierno y en la formulación de los planes, programas y políticas nacionales y departamentales. A diferencia de otros organismos el esquema presupuestario no está subordinado al Ministerio de Economía y Finanzas, sino que se constituye en una oficina en la órbita de la Presidencia de la República. Trabaja en forma coordinada con el Ministerio de Economía y Finanzas, pero no depende jerárquicamente del mismo. Hay una desconcentración de la materia presupuestaria entre ambos organismos, lo que exige una mayor coordinación intra-estatal antes de que el Presupuesto salga de la órbita del Ejecutivo hacia el Legislativo. El Presidente tiene poder de veto parlamentario, pero el veto puede ser levantado por el Congreso con mayorías especiales.

Anexo XII. Poniéndonos de Acuerdo: Las elites políticas y el manejo fiscal en Uruguay

Astori: “Los compromisos ante todo”

El actual Ministro de Economía, Cr. Danilo Astori, sostiene que “una conducta fiscal que haga sostenible el programa que nos hemos propuesto con los organismos internacionales de crédito, el cumplimiento de los compromisos que Uruguay ha asumido, y la celebración –precisamente– de acuerdos con esos organismos, que permitan disponer del escenario estable que estamos buscando” son los pasos que debe seguir nuestro país. Cabe destacar la responsabilidad y la prioridad de los compromisos con organismos internacionales frente a otras metas.

¹¹⁹ Artículo 214 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay.

Respecto al Banco Central el líder de Asamblea Uruguay señaló que debe lograr una mayor autonomía para la autoridad monetaria, buscando hacer sus tareas más eficaces. “Yo creo que si nos sinceramos entre todos nosotros, vamos a concluir –sin violentar mucho nuestra imaginación ni nuestra reflexión– que los presupuestos, desde hace mucho tiempo en el país, no se enmarcan en un rumbo estratégico; hace mucho tiempo. Mas bien son instancias donde el debate se politiza o se partidiza mucho, y la instancia presupuestal queda colgada como una oportunidad de hacer favores por un lado, de atender clientelas por otro”. Introduce aquí criterios técnicos en la gestión fiscal, criticando el rol de prebenda que los partidos políticos cumplieron en el pasado. En otra columna¹²⁰ profundiza sobre el tema, asegurando la importancia que “la responsabilidad fiscal, que postula la imprescindible coherencia que debe existir entre el presupuesto y el programa financiero del gobierno, con resultados fiscales ya acordados con los organismos multilaterales de crédito tiene para el desarrollo”.

Durante una conferencia en 2006 con la presencia del Presidente de la República Astori profundizó su parecer, señalando “la necesidad de equilibrar los principios con el pragmatismo, evitando prejuicios que nulan la mente y no nos dejan pensar con claridad, sobre todo acerca de lo que es nuestra obligación, encontrar las mejores herramientas, los mejores instrumentos al servicio de los objetivos que todos compartimos”¹²¹.

Respecto al manejo del gasto promulga por “cambiar el criterio básico con el que ha encarado su política fiscal durante el transcurso de las últimas décadas. Ese criterio ha sido predominantemente pro-cíclico y, por dicha razón, ha agudizado las características perjudiciales de cada una de las etapas que lo componen. Es necesario adoptar una conducta anti-cíclica, lo que conduce a fortalecer el superávit primario en la fase ascendente, de modo de disponer de mayor margen de maniobra en la descendente”.

Posadas: “Vivimos de espaldas a la realidad”

El ex-ministro de Economía durante el gobierno de Lacalle (Partido Nacional), Ignacio de Posadas, argumentó en su momento contra el gobierno de Vázquez y Batlle en torno al manejo de la política fiscal. “Seguimos prefiriendo vivir de espaldas a la realidad. Y el sistema político sigue viviendo en ese mundo que no existe. Y el gobierno también. ¿O cómo se entiende que, cuando no hay un peso, todos los sectores políticos proponen cómo repartir mejor el dinero que no hay?”, se preguntó De Posadas, quien dijo que “en el Uruguay seguimos creyendo en las soluciones ‘a la uruguaya’ y en que le podemos prometer cosas a todos”, y “así nos va”¹²².

¹²⁰ Columnas de Danilo Astori disponibles en www.asambleauruguay.org.uy

¹²¹ Conferencia brindada por el Cr. Danilo Astori, Ministro de Economía ante el Council of the Americas durante un seminario titulado “Uruguay en la Economía global” y que contó con la presencia del Presidente Vázquez. Versiones completas en Anexo.

¹²² Diario El País, 2004. Versiones completas en Anexo.

Respecto al manejo que el gobierno de Batlle, hizo de la política fiscal, De Posadas deja en manifiesto la discordancia que entre el Partido Nacional y el Partido Colorado puede llegar a existir en política económica. Contestando acerca de si creía que el Uruguay se comenzó a recuperar de la crisis De Posadas señalaba que “Lo que me preocupa es que esos factores externos nos hagan pensar que nuestros problemas ya pasaron y que podemos seguir adelante "haciendo la plancha", o sea sin hacer lo que tenemos que hacer. Ese es el peligro que veo. Porque seguir ese camino sería fatal”

De Posadas mantiene una visión escéptica respecto al acuerdo interpartidario en la materia: "Sigue siendo recurrente la interrogante sobre las empresas estatales. Se dice es un país tan inteligente, con un sistema político que funciona bien, donde la gente se entiende, los partidos políticos se sientan, negocian, acuerdan; cómo es posible que ustedes sigan con empresas estatales?, cómo puede ser que los pocos recursos que tienen, los tienen metidos ahí y al mismo tiempo están sangrando sobre todo ahora por el problema de la deuda externa; que sentido tiene?, no tiene sentido. Uno tiene que decir tenés razón, no tiene sentido", dijo De Posadas.

Partido Colorado: Si a los criterios técnicos

Un ex-ministro de economía del Partido Colorado durante los dos últimos años del gobierno de Batlle (2004-2005) y Senador (2005-2010), señaló en una entrevista realizada para la presente investigación que “los consensos son muy importantes para tener una buena regla fiscal. Es importante porque si el país pudiese sostener una regla fiscal buena de largo plazo seguramente se evitarán problemas”.

Pese a reconocer las bondades de un acuerdo en la materia, aclara que “después del acuerdo transversal entre todos los partidos y nada se cumplió en cuestión de dos meses, soy bastante escéptico al respecto”. El entrevistado reconoce la existencia de acuerdos puntuales entre los partidos tradicionales en algunas materias tales como: la reforma de la seguridad social, algunas leyes de liberalización de determinados mercados.

El acuerdo no se logra, no solo por motivos ideológicos, sino además generacionales y técnicos. “Hay lugares en que ni siquiera hay puntos tangenciales de acercamiento, pero también hay algo generacional. Si el Uruguay fuera un país tipo Chile yo estaría bien volcado a decir que es un tema generacional el que nos separa. Quizás yo no conozca bien a la nueva generación del Frente Amplio, porque no se ven los nuevos líderes”. Además reconoce que otro motivo sería el de la experticia económica, porque con “quienes están hoy manejando la política económica podríamos tener más acuerdo”¹²³.

¹²³ Aludiendo al Cr. Danilo Astori (Ministro de Economía) y al Ec. Mario Bergara (Subsecretario de Economía).

Respecto a la evaluación que el legislador colorado hace de la trayectoria 1985-2005 en materia de gasto fiscal establece que “el gasto fiscal fue expansivo al inicio de la Administración Sanguinetti, había mucho presión política y social acumulada. Fue contractivo sobre el final del lado del gasto, pero con un problema enorme del lado de los ingresos que derivó en un déficit fiscal importante.

“En el gobierno de Lacalle se empezó controlando el gasto y terminó con una expansión desmedida del gasto. El segundo gobierno de Sanguinetti fue cauteloso en materia de gasto. El gobierno de Batlle fue el único que realmente contrajo el gasto, en parte por las circunstancias y en parte por voluntad política. Porque cuando sobre el final de su mandato pudo expandir el gasto claramente no lo hizo. Y en el gobierno de Vázquez estamos asistiendo a una expansión del gasto, y del peor gasto. La inversión pública es más baja que en 2004. El gasto de funcionamiento y transferencias es el que más ha crecido. Es necesaria una supresión del gasto, tenemos que tener superávit” sentencia el ex ministro.

El legislador se apura en aclarar que: “los criterios políticos dominaron la escena. Durante la administración Batlle dejó de dominar la escena en el inicio por el buen equipo técnico y luego por la coyuntura de la crisis”.

Respecto a la posibilidad de implementar una política contra-cíclica el legislador aclara que teóricamente está de acuerdo, pero en los hechos “se utiliza cuando se está en la baja del ciclo económico, por ello se justifican expansiones fiscales en base a la deuda como forma de reactivación. Uruguay para cumplir con ello tiene algunos problemas. Todavía el peso de las pasividades en el gasto es muy grande y estas son pro-cíclicas por el sistema de evaluación, en base a los salarios reales. Ello le impone un pro-ciclo muy importante, lo que dado el peso de las pasividades en el gasto público, hay que sostener un superávit mucho más grande en otros componentes del gasto (inversión y funcionamiento) para que surta efecto en el total del gasto.

Además existe la acción de determinados grupos de presión que ejercerán fuerza sobre el ejecutivo con el objeto de redireccionar el gasto, minando un eventual acuerdo de superávit. “El más comprometido de todos es el Frente Amplio, porque construyó su poder en base a sindicatos y sociedad civil. Eso es una traba a la hora de constituir el superávit estructural. Está claro que los demás partidos quieren ganarse la gracia de los distintos grupos. Por eso actúan en ese sentido. Es un problema estructural. En Uruguay es el país donde más minutos tenían grupos de interés especial, frente a los medios de comunicación. Cualquiera tiene espacios, eso al que está gobernando le genera distorsión”, argumentando su posición respecto a los grupos de presión. No obstante, reconoce el valor de instituciones de democracia directa donde la ciudadanía mandata a sus representantes a cumplir cierta orientación en política económica.

Couriel: Los criterios técnicos son políticos

El Senador (2005-2010) Alberto Couriel es economista de izquierda, pertenece al Movimiento de Participación Popular del Frente Amplio y ha sido un acérrimo opositor a las políticas neoliberales que se expandieron en Uruguay durante el período 1985-2000. En una entrevista realizada para la presente investigación señaló que “los acuerdos políticos son centrales para la democracia. En la medida que haya acuerdos políticos la implementación de las políticas se va a facilitar. El hecho de que todos los partidos políticos se puedan poner de acuerdo facilita la posición que el sistema pueda tener respecto a la presión de determinados grupos, de manera que son centrales para la política fiscal y muchos otros temas”.

No obstante su valoración del papel de los acuerdos, la visión respecto a quienes podrían compartir esos acuerdos junto al Frente Amplio no es favorable para el legislador. “En general tanto el Partido Nacional como el Partido Colorado funcionan a través de política electoral en los cinco años de gobierno. El objetivo es enfrentarse, oponerse al gobierno para ver si consigue dividirlo. Entonces se hace muy difícil lograr acuerdos con esos partidos”. Pero, y ¿El Frente Amplio está dividido? “En todas las materias el gobierno está unido. Nosotros hemos votado en unidad todos los temas. De mis 17 años de parlamentario la unidad es absoluta y total. En toda democracia es lógico que haya puntos de vista distintos, pero el Frente siempre resuelve”.

El legislador da un importante valor al consenso en las internas partidarias, asumiendo las divisiones, pero abiertos a la búsqueda de acuerdos entre las fracciones. Pero la perspectiva de poder alcanzar un acuerdo más allá del partido se ve lejana desde su parecer. A la hora de calificar la política fiscal de los gobiernos del Partido Colorado y Nacional en la posdictadura argumenta que estuvo “dominada por la concepción neoliberal que trata de minimizar la acción del Estado, tratando de bajar el gasto público, bajar la presión del Estado. Dejar que el libre juego del mercado determine las condiciones de la economía. En los cuatro gobiernos se intentó no aumentar el gasto público. Por ello las rendiciones de cuenta siempre fueron de un artículo único. El frente amplio tiene como identidad la igualdad. Por un lado el crecimiento del empleo productivo y por otro el gasto social. En ello tenemos una diferencia sustantiva entre el gobierno del FA y los demás”, por ende un acuerdo se divisa lejando desde la visión del FA.

Y consultado si en alguno de los gobiernos jugaron un mayor rol en la política fiscal los tecnócratas en el gobierno, Couriel señala que “no podemos diferenciar lo técnico de lo político. Los criterios son siempre políticos. Cuando decidimos aumentar el gasto para la educación en treinta millones de dólares en la última rendición de cuentas sentíamos que estábamos haciendo justicia con la enseñanza, pero también hay un criterio técnico porque la educación es clave”.

Más allá de criterios técnicos o políticos lo que este economista señala es la predominancia autoritaria que durante los gobiernos de los partidos tradicionales jugaron los Ministros de Economía. “En general los partidos tradicionales cuando llegan al gobierno se olvidan de los programas. Usted tiene un Poder Ejecutivo con Ministros de Economía muy fuerte (De Posadas, Bensión) que llevaron adelante lo que ellos creían más conveniente, no le preguntaron al partido. Hay una cosa autoritaria por parte del Ministro

de la época. En el gobierno del FA hay algunas diferencias. El predominio del Ministro también existe, pero en relación con el Parlamento el margen de maniobra de él es más limitado, sobre todo en la última rendición de cuentas”.

Pero frente al poder del Ministro de Economía y del Poder Ejecutivo en materia presupuestal. El Parlamento tiene importantes carencias. “Éste no ha sido capaz de tener información propia. El Parlamento debe tener información propia en todas las materias, pues estamos subordinados a la información que envía el Poder Ejecutivo”.

¿Y si el Frente Amplio está preso de los movimiento sindicales? “No creo que el FA esté preso del movimiento sindical. A la hora de redactar el presupuesto todo el mundo actúa, para eso estamos en democracia...La democracia significa la libertad de expresión, movilizaciones. Más bien los partidos tradicionales fueron presos de organismos financieros internacionales”.

Instituciones que determinan la política fiscal en Uruguay

Existencia de políticos oportunistas

La existencia de políticos oportunistas es una variable en el desorden e irresponsabilidad en el manejo de los fondos públicos, asociada a la falta de previsión en la materia, los despilfarros electorales, etc.

1.- **Reelección:** La reelección no está permitida para el Presidente de la República. No obstante la tasa de reelección de los legisladores es bastante alta. Para 1999 el 72.3% de los legisladores buscaban la reelección y un 64.9% la consiguió. Los legisladores tienen la influencia de determinar parte de las finanzas públicas entre distintos sectores, pero no pueden aumentar los montos globales, por ende su alcance es limitado.

2.- **¿Se puede echar mano al gasto fiscal en las elecciones?** Existen diversas limitantes a la intervención en materia fiscal durante período electoral. El ejercicio presupuestal de un año electoral no puede incluir contratación de funcionarios públicos para ese período, como limitante a prácticas clientelares por parte de las elites políticas.

3.- **¿Cómo son vistos los “políticos oportunistas”?** La visibilidad de las jugadas políticas es bastante alta¹²⁴. El destino del presupuesto es observado por todos los sectores políticos de gobierno y oposición, quienes fiscalizan en forma mutua su accionar en la materia.

¹²⁴ Más adelante en el informe.

No se ha trabajado en una agenda de transparencia del estado, pero los actores políticos coinciden en la crítica a la corrupción y los sucesivos gobiernos en postdictadura no se han visto envueltos en grandes casos de corrupción, si lo comparamos con países de la región.

Presencia de gobiernos de coalición

Las coaliciones de gobierno que se han generado en la etapa postdictadura han variado según los presidentes de turno, pero todas han comprendido alianzas postelectorales entre sectores del Partido Nacional y Colorado. Los gobiernos de coalición se formaron con el objeto de asegurar mayorías legislativas al presidente electo, ya sea en la integración del gobierno o en las segundas vueltas electorales (ballotage).

Se diferencian de otras coaliciones en la región, como la Concertación, que son pre-electorales, establecen programas comunes y no se constituyen solo para alcanzar mayorías legislativas. Por ende las coaliciones que se forman en el Uruguay no tienen tanta presión como otras para redistribuir gastos entre los distintos partidos. No obstante, al haber compromisos desiguales y constituirse en competidores para la próxima elección, los integrantes de la coalición exigirán gastos en áreas en las que estén especialmente comprometidos.

A diferencia de lo que plantean Spiller & Tommasi, los gobiernos de coalición en el Uruguay no han significado un despilfarro en las finanzas públicas. No obstante, al tratarse de coaliciones post-electorales –no constituyen un programa común– forzando el gasto para influenciar a electores objetivo distintos.

El panorama se complejiza aún más cuando solo algunos sectores de un partido integran a una coalición de gobierno. Aquí puede ser que la influencia en el manejo del gasto sea desproporcional al caudal electoral que dicho sector maneja, pero que se hace necesario para constituir mayorías¹²⁵.

Hay algunos grupos políticos que están identificados con determinados grupos de presión, tales como el Partido Nacional y las Cámaras de Actividad Ganadera y Agrícola y áreas rurales. El Partido Colorado ha estado más relacionado con determinadas gremiales industriales, áreas urbanas y el sector financiero.

Pero las coaliciones no podieron necesariamente despilfarro en algún sector en particular en el período de la posdictadura en adelante. Más bien estuvieron signadas por restricciones impuestas por Organismos Internacionales y técnicos neoliberales que sugerían la supresión del gasto.

Utilización Deuda Pública como variable de política estratégica

¹²⁵ La Presidencia de Lacalle y la segunda de Sanguinetti sufrieron este fenómeno.

La deuda pública es un tema central en la agenda política del país que constantemente es objeto de disputa por los principales actores políticos. La base de la deuda actual del Uruguay proviene de 1982, fecha en la que se inició la crisis de deuda externa.

Bajo el esquema de la “tablita” se preanunciaba la evolución del tipo de cambio, lo que se utilizaba como marco institucional para el desvío de fondos financieros desde los países desarrollados a el Tercer Mundo (petrodólares). “El desequilibrio comercial provocado por la sobrevaluación del peso, en combinación con el alza de la tasa de interés internacional, gestó el quiebre de la tablita y la maxidevaluación. La cobertura de la fuga de capitales y la compra de carteras incobrables constituyeron la otra cara del explosivo aumento de la deuda externa uruguaya” (Elías, 1999).

El crecimiento de la magnitud de la deuda externa se explica en las sgtes. Cifras: Antes de la crisis, en 1981, la deuda era de US\$3.111 millones, en 1985 la deuda había aumentado a US\$ 4.900 millones, mientras que ya para 1998 –intereses mediante- era de US\$ 13.662 millones.

La deuda externa neta pública en términos del PBI, bajó sustancialmente de su nivel más alto, en 1985 (47%) para ubicarse en 1998 en un 12%. No obstante medió la crisis financiera que se produjo en el año 2002.

Entre el año 2001 y el año 2004 la deuda pública se disparó de US\$ 10.072 millones a US\$ 12.673 millones. Actualmente el Poder ejecutivo está

realizando una política de reconversión de deuda con organismos internacionales de financiamiento como el Fondo Monetario Internacional¹²⁶ pagando sus obligaciones y emitiendo bonos del tesoro, con lo que se consiguen acreedores atomizados y sin el poder de presión de esta institución.

“La singular importancia de la deuda externa se debe a las restricciones que el pago de las obligaciones y los intereses pactados imponen sobre las posibilidades de desarrollo del país, como consecuencia del esfuerzo productivo que se debe realizar para cubrir ese pago y del desvío de recursos que ello implica” (Elías, 1999). La presión de un organismo como el FMI sobre la estrategia de política macroeconómica ha sido un tema que divide al sistema partidario y a grupos de presión organizados que fijan posiciones al respecto.

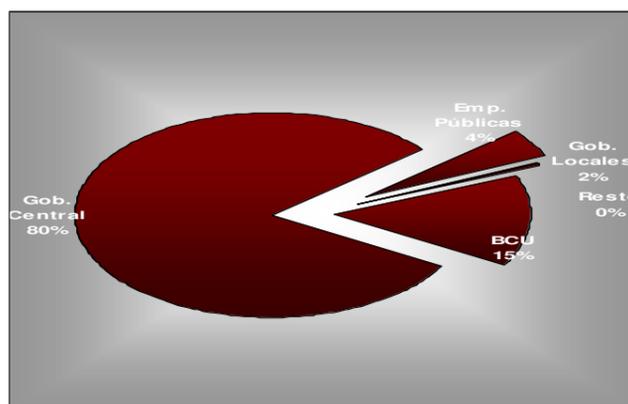
Como ejemplo podemos citar al PIT-CNT en una Asamblea General de Trabajadores que en el comienzo de la crisis señalaba que “Priorizar el ALCA como en forma irresponsable ha planteado nuestro gobierno, con un ministro de Economía que se parece más a un funcionario del FMI y un presidente afiliado al Partido Republicano de Estados Unidos, una especie de secretario privado de Bush, que le hace mandados en la región, implica la desintegración del país”¹²⁷.

Por otro lado el Ministro de Economía de entonces Alberto Bensión, señalaba que “en la próxima rendición de cuentas no hay lugar para una expansión del gasto público y la prioridad del gobierno en lo que le queda de gestión será abatir el déficit fiscal, porque es la mejor forma de asegurar la solvencia de las cuentas públicas en nuestra gestión, pero sobre todo en la gestión de los próximos gobiernos como forma de asegurar la normalidad de la vida social, política y económica del país”. El jerarca señaló que el recorte del gasto público tendrá que ser "lo más importante posible, lo más a fondo

¹²⁶ Luego de la crisis financiera del 2002 la deuda con el FMI representaba prácticamente el 90% del PBI.

¹²⁷ Discurso aclamado por el Dirigente Sindical Marcelo Abdala el 28 de junio del 2001.

posible, lo más funcional posible para asegurar la eficiencia de la economía uruguaya en las próximas décadas"¹²⁸.



Distribución de la Deuda Externa Pública entre organismos públicos a Junio de 2007.

Fuente: Banco Central del Uruguay, 2007.

Intereses geográficos y étnicos dispersos

Tal como establecíamos la política uruguaya es de alcance nacional y no existen intereses geográficos relevantes dispersos. No obstante existen algunas especificaciones respecto a rasgos étnicos del electorado que cuanto más jóvenes son más proclives a votar a partidos de izquierda, y hasta las elecciones municipales del año 2005 el Frente Amplio solo tenía en su poder la Intendencia de Montevideo, la capital del país¹²⁹.

Por otro lado estudios que estiman la predisposición al voto de los jóvenes, estiman que en amplia mayoría en Montevideo el Frente Amplio mantiene gran adhesión. Los resultados confirman que el Frente Amplio prevalece en intención de voto juvenil en todas las zonas de Montevideo, aunque decae en las zonas residenciales, al alcanzar una adhesión del 40% de los encuestados.

¹²⁸ La República, edición del día 4 de junio de 2002

¹²⁹ En esa elección ganó otras siete intendencias además de la de Montevideo, profundizando su presencia en el interior del país.

El Partido Nacional (PN), con el 8%, y el Partido Colorado (PC), con el 2%, se sitúan muy lejos del oficialismo con miras a las elecciones de 2009 (Claeh, 2007)¹³⁰.

Anexo XIII. Cuadro Comparativo Chile-Uruguay

	Chile	Uruguay
Número de actores políticos con poder de decisión	El premio no se lo lleva solo un actor partidario. Coaliciones de gobierno necesariamente incluyen a un partido de centro y al del otro extremo. Los partidos son los actores relevantes, teniendo un NEP de 5.11. Se trata de un esquema de competencia bi-coaliciones. .	En la media se trata de un NEP de 2.5. No obstante tienen gran poder decisonal las fracciones de todos los partidos. La media de fracciones es de 8.33 para el conjunto del sistema.
Integración de la Comunidad Política	Existe clivaje respecto al gobierno militar que divide al espectro partidario. No obstante su integración es bastante homogénea y con un alta calificación académica de legisladores. Reina un consenso aparente en torno a la política económica, con matices en políticas sociales, enfoques religiosos, etc.	El clivaje es de izquierda-derecha, en la medida de que el crecimiento del FA ha ido dejando como un conjunto al partido nacional y colorado. La comunidad política posee una alta calificación respecto a la media de la población, pero se diferencian las profesiones de origen entre los partidos tradicionales y el Frente Amplio. Existe escasa preparación de posgrado.

¹³⁰ El estudio “Perspectivas Ciudadanas y Electorales de los nuevos votantes” fue realizado por el Observatorio de Medios del CLAEH. La encuesta fue realizada a jóvenes del Gran Montevideo Ficha Técnica en www.claeh.edu.uy

Visibilidad de las jugadas políticas	Si bien es valorada la independencia del legislador, la disciplina es bastante alta a nivel de partido. A nivel de coalición se requieren de procesos continuos de negociación. Por otro lado, presionados por la oposición sobrerrepresentada en el parlamento la negociación es constante y hay una alta observación mutua de las jugadas políticas.	Existe un alto control entre las distintas fracciones. La disciplina es alta a nivel de fracción. En política fiscal los actores de la coalición de gobierno han mantenido su disciplina, mientras que el Frente Amplio ha mantenido una estricta disciplina, pero por procesos de negociación constante. La visibilidad se da más que nada entre sectores a la interna del partido.
Delegación de tareas en burocracia	Eliminación de prácticas clientelares. Exitoso proceso de reforma del estado en el período. Rol predominante de tecnócratas en el gobierno y el Estado (Consejo Alta Dirección Pública).	Prohibición de contratación de funcionarios públicos. Reforma del estado truncada, por lo que no se mejoró management público. Bajo rol de tecnócratas en el gobierno y estado.
Mecanismos de Enforcement	Independencia del Poder Judicial. Utilización de Instructivos Presidenciales y Leyes de Urgente Consideración.	Independencia del Poder Judicial (no económica). Utilización de Leyes de Urgente Consideración, acuerdos ministeriales (Ministro y Presidente).
Caract. Ambientes en donde se producen acuerdos	Disminuido rol del parlamento, pero destaca la importancia del trabajo en comisiones parlamentarias. Se han producido otros espacios de interacción como los de la coalición de gobierno con el Presidente, entre otros. Alta presencia del Ejecutivo en el Legislativo.	Rol disminuido del Consejo de Ministros, a excepción del gobierno del Frente Amplio. El escenario más importante parece ser el Parlamento, pero muchos acuerdos entre socios de la coalición oficialista se producen en forma extra-parlamentaria. Baja presencia del Ejecutivo en el Legislativo.
Existencia Políticos Oportunistas	No existe reelección presidencial. Los legisladores no pueden reorientar gastos del presupuesto a sus distritos; no obstante la reelección de los mismos es bastante alta. En los últimos años de gobierno no se ha aumentado en forma exorbitante el gasto público. La corrupción está muy mal vista y ha sido sancionada política y legalmente.	No existe reelección presidencial. La tasa de reelección de los legisladores es bastante alta. Los gobiernos posdictadura no se han sido sorprendidos en grandes líos de corrupción. Existen limitantes constitucionales en materia presupuestal para el año electoral.
Gobiernos de Coalición	Todos los gobiernos desde el retorno a la democracia han sido de coalición, sin transformarse en mega-partidos. No existe asociación entre integrantes de la coalición y determinados grupos sociales.	Los gobiernos desde el retorno a la democracia han requerido de acuerdos antes y después de la reforma de 1996. No obstante todos los acuerdos, salvo el del gobierno de Sanguinetti, sufrieron importantes rupturas de fracciones del partido del presidente o del aliado. No existe entre blancos y colorados fuerte asociación con algún grupo en

		particular.
Naturaleza Instituciones Presupuestarias	El presupuesto está fuertemente centralizado en el Poder Ejecutivo, en la órbita de la DIPRES en el Ministerio de Hacienda. El parlamento no puede aumentar el monto total estimado, pero si redistribuir los montos. Los presupuestos son de carácter anual, realizando balances presupuestales del ejercicio anterior. Existe una regla de superávit estructural.	El presupuesto está fuertemente centralizado en el Poder Ejecutivo, en la órbita de la OPP y el Ministerio de Economía. El parlamento no puede aumentar el monto total estimado, pero si redistribuir los montos. Los presupuestos son de carácter quinquenal, con rendiciones de cuenta anuales en que se pueden variar determinados montos. No existe regla de superávit estructural.
Deuda Pública como tema agenda política	La deuda pública era un tema central en el inicio del período democrático, pero fue contenida y reducida en forma paulatina.	La deuda pública creció durante el período democrático, y fue un tema presente en forma constante en la agenda política, muy especialmente durante la crisis financiera del 2002 en adelante.
Intereses geográficos y étnicos dispersos	No existen intereses geográficos dispersos. No existen compromisos entre determinada fuerza política y determinadas generaciones.	No existen mayores compromisos geográficos. El FA estuvo tradicionalmente identificado con Montevideo, pero hoy ya tiene alcance nacional. El Partido Nacional históricamente ha estado relacionado al Interior del país, mientras que el Partido Colorado a las zonas urbanas; mas esta identificación se ha desdibujado. El Frente Amplio tiene gran intención de voto en los jóvenes urbanos.

Degradación Entrevistas

Entrevista realizada a un actual Senador y Ex Ministro de Economía del Partido Colorado¹³¹

¿Importancia que le da usted a los consensos políticos?

En la medida que usted tiene un sistema de partidos fraccionados, de no mayorías. Los consensos son muy importantes para tener una buena regla fiscal. Es importante porque si el país pudiese sostener una regla fiscal buena de largo plazo seguramente se evitarán problemas.

Grafique la tendencia respecto a la política fiscal

El gasto fiscal fue expansivo al inicio de la Administración Sanguinetti, había mucho presión política y social acumulada. Fue contractivo sobre el final del lado del gasto, pero con un problema enorme del lado de los ingresos que derivó en un déficit fiscal importante.

¹³¹ El entrevistado solicitó no ser identificado su nombre en la investigación.

En el gobierno de Lacalle se empezó controlando el gasto y terminó con una expansión desmedida del gasto.

El segundo gobierno de Sanguinetti fue cauteloso en materia de gasto. Subió en materia de educación y la reforma de seguridad social que recién comenzaba lo hacía ser más cauteloso aún.

El gobierno de Batlle fue el único que realmente contrajo el gasto, en parte por las circunstancias y en parte por voluntad política. Porque cuando sobre el final de su mandato pudo expandir el gasto claramente no lo hizo.

Y en el gobierno de Vazquez estamos asistiendo a una expansión del gasto, y del peor gasto. No crece la inversión en educación, no hay contra prestación. La inversión pública es más baja que en 2004. El gasto de funcionamiento y transferencias es el que más ha crecido. Es necesaria una supresión del gasto, tenemos que tener superávit.

El Plan de Emergencia es la peor forma de gastar, no es una forma de atacar, sino de reproducir la pobreza.

Como ex ministro usted señaló que cuando pudo expandir el gasto no lo hizo, priman para usted criterios técnicos o políticos. Qué rol juegan los tecnócratas y los políticos

Los políticos tienen la sartén por el mango, pues está en el Parlamento. La preeminencia técnica se dio en el gobierno de Batlle a partir de la crisis, pues se trataba de un trabajo muy delicado. Había que “hacer cirugía de precisión”. El sistema político y en especial el Partido Colorado no estaba para hacer ningún experimento raro, lo que dio margen a que primaran criterios técnicos sobre los políticos.

Y en el largo plazo que ha primado...

Los criterios políticos dominaron la escena. Durante la administración Batlle dejó de dominar la escena en el inicio por el buen equipo técnico y luego por la coyuntura de la crisis.

La segunda presidencia de Sanguinetti fue dominada por criterios políticos, que fueron ganando espacios.

A partir de la llegada del FA dejó el criterio técnico y primó el criterio político.

Opinión respecto a la política anti-cíclica

Teóricamente correcto. En la práctica yo no conozco países, salvo Chile, que haya podido hacerla en la práctica. Generalmente la política contra-cíclica se utiliza cuando se está en la baja del ciclo económico, por ello se justifican expansiones fiscales en base a la deuda.

Uruguay para cumplir con ello tiene algunos problemas para usar esas políticas. Todavía el peso de las pasividades en el gasto es muy grande y aún las pasividades son pro-cíclicas por el sistema de evaluación, en base a los salarios reales. Ello le impone un pro-ciclo muy importante. Lo que dado el peso de las pasividades en el gasto público, hay que hacerla mucho más grande en otros componentes del gasto para que surta efecto en el total del gasto.

Lo que se ha visto es que no ha habido política anti-cíclica. En este gobierno hizo todo el discurso y después no lo aplicó.

Políticamente no hay un consenso para aplicar la política anti-cíclica. Ahí sería más fácil y conveniente. Pero mientras la reforma de la seguridad social no de sus efectos en el largo plazo es difícil ver los resultados.

Es factible la introducción del superávit estructural aquí en Uruguay

A mi gusto era imposible hace algunos años. Hoy por hoy es difícil, pero no imposible. No creo que sea factible llegar a un consenso, pero en el horizonte de los discursos es posible.

Analizando cada una de las fuerzas partidarias como las ve en materia fiscal.

No estoy seguro de cuál va a ser el manejo del gasto del Partido Nacional. Además tiene algún discurso contradictorio en la materia con lo que se vota. Hay algunos sectores del Partido Nacional hay discursos de ahorro, pero a la hora de votar gastos lo justifican.

Veo al Partido Colorado más consustanciado de que hay que ahorrar, política fiscal austera.

Cree usted que sus rivales políticos tienen la capacidad de poder sostener un acuerdo intertemporal en materia de política fiscal

Yo tengo la esperanza. Después del acuerdo de Febrero de 2005 en el que participaron todos los partidos políticos y nada se cumplió en cuestión de dos meses, soy bastante escéptico al respecto.

Solo con ese acuerdo.

Antes los acuerdos eran parlamentarios y puntuales. Allí en febrero a iniciativa del Partido Colorado se planteó un acuerdo más en general. El propio gobierno violó el acuerdo dejándolo de lado, dejando la impresión que es difícil.

Acuerdos se lograron, porque sino era imposible gobernar. También el gobierno del FA se sostiene por acuerdos, nada más que lo tiene en la interna de su conglomerado.

El gasto pro cíclico se producen porque los actores políticos están comprometidos con determinados actores de veto.

Directamente puede ser que la convicción de la mayoría de los actores políticos uruguayos puede ser que el Estado genera riqueza. Y la riqueza la genera en base a gastar la plata del otro, repartiendo lo que genera otro.

El más comprometido de todos es el Frente Amplio, porque construyó su poder en base a sindicatos y sociedad civil. Eso es una traba a la hora de constituir el superavit estructural.

Está claro que los demás partidos quieren ganarse la gracia de los distintos grupos. Por eso actúan en ese sentido. Es un problema estructural. En Uruguay es el país donde más minutos tenían grupos de interés especial, frente a los medios de comunicación. Cualquiera tiene espacios, eso al que está gobernando le genera distorsión. Dependiendo quien gobierna hay distintos grados de distorsión.

Cree usted que el gasto público es racional en el Uruguay

Depende de los sectores. Evaluado en su conjunto no es racional porque es demasiado alto. Hay ideas buenas e ideas malas. La racionalidad de la idea. Y por otro lado la racionalidad de la efectividad de llevarla adelante.

Recuerda usted algún acuerdo de política económica

Entre todos los partidos no recuerdo. Recuerdo entre los partidos tradicionales como la reforma de la seguridad social, algunas leyes de liberalización de determinados mercados. Pero en general no recuerdo.

Los consensos entre esos partidos fueron exitosos

La reforma a la seguridad social fue de los cambios estructurales que más grande hizo el Uruguay. El investment grade Uruguay lo consigue gracias a la reforma de la seguridad social.

El hecho de que no haya sido consenso de todos los partidos.

Siempre hay grupos conservadores que ni siquiera miran lo que está pasando. En este caso siempre es irreversible. Yo creo que si las reformas son buenas hay que hacerlas igual.

No puede pasar que esa política se vuelva rígida y no flexible para adecuarse a nuevos tiempos.

El acuerdo entre todos los partidos no hace a la política más rígida o más flexible, es la política en sí la que es rígida o flexible.

Críticas

Siempre hay sectores que van a estar en la crítica, pero la realidad se impone.

Mecanismos de democracia directa pueden tirar para abajo algunos acuerdos...

Y sí. Debemos aceptarlo porque son las reglas del juego. El gobernante debe aceptar de que el instituto existe y debe aceptarlo.

Con quién es más difícil acordar. Podría tener lazos transversales con algunos políticos o el tema es ideológico.

Hay lugares que ni siquiera hay puntos tangenciales, pero también hay algo generacional. Si el Uruguay fuera un país más tipo Chile yo estaría bien volcado a decir que es un tema generacional. Quizás yo no conozca bien a la nueva generación del Frente Amplio, porque no se ven los nuevos líderes.

Con quienes están hoy manejando la política económica podríamos tener más acuerdo.

¿Sería un acuerdo más entre técnicos?

En este caso sí.

Entrevista al Senador Alberto Couriel – Frente Amplio

Senador, cree usted trascendente el logro de consensos políticos en materia de manejo fiscal.

Los acuerdos políticos son centrales para la democracia. En la medida que haya acuerdos políticos la implementación de las políticas se va a facilitar. El hecho de que todos los partidos políticos se puedan poner de acuerdo facilita la posición que el sistema pueda tener respecto a la presión de determinados grupos, de manera que son centrales para la política fiscal y muchos otros temas.

Cómo evalúa el apoyo o la oposición que ha tenido en la materia presupuestal

En general tanto el Partido Nacional como el Partido Colorado funcionan a través de política electoral en los cinco años de gobierno. El objetivo es enfrentarse, oponerse al gobierno para ver si consigue dividirlo. Entonces se hace muy difícil lograr acuerdos con esos partidos.

En materia fiscal el gobierno está unido

En todas las materias el gobierno está unido. Nosotros hemos votado en unidad todos los temas. De mis 17 años de parlamentario la unidad es absoluta y total. En toda democracia es lógico que haya puntos de vista distintos, pero el Frente siempre resuelve.

La tendencia del gasto fiscal.

En especial la década del 90 es dominada por la concepción neoliberal que trata de minimizar la acción del Estado, tratando de bajar el gasto público, bajar la presión del Estado. Dejar que el libre juego del mercado determine las condiciones de la economía. En los cuatro gobiernos se intentó, siempre fue la idea de no aumentar el gasto público. Por ello las rendiciones de cuenta siempre fueron de un artículo único.

El frente amplio tiene como identidad la igualdad. Por un lado el crecimiento del empleo productivo y por otro el gasto social. En ello tenemos una diferencia sustantiva entre el gobierno del FA y los demás. Hemos hecho un especial esfuerzo en determinadas áreas del gasto como salud y educación para mejorar la equidad.

Contra poniendo su visión con la de un Senador de la oposición que veía olas entre criterios políticos y técnicos.

Primero, la herencia recibida en materia de deuda extranjera es tan formidable que prácticamente cuatro puntos del producto se iba en financiar la deuda. Por ende el superávit primario debía ser lo necesariamente alto como para afrontar esos compromisos.

No podemos diferenciar lo técnico de lo político. Los criterios son siempre políticos. Cuando decidimos aumentar el gasto para la educación en treinta millones de dólares en la última rendición de cuentas sentíamos que estábamos haciendo justicia con la enseñanza, pero también hay un criterio técnico porque la educación es clave.

Manejo contra-cíclico del gasto público

En abstracto estoy absolutamente de acuerdo. EL caso donde se ha logrado es Chile, pero sus ingresos dependen de la exportación del cobre. Sin embargo Chile ha llegado a modificar esa regla, porque si tenemos 8% de superávit fiscal, para qué nos sirve si por otro lado tenemos una desigualdad garrafal.

Cree usted que hay una diferencia entre el FA en articulación de criterios técnicos con políticos en esta fuerza respecto a las demás.

En general los partidos tradicionales cuando llegan al gobierno se olvidan de los programas. Usted tiene un Poder Ejecutivo con Ministros de Economía muy fuerte (De Posadas, Bensión) que llevaron adelante lo que ellos creían más conveniente, no le preguntaron al partido. Hay una cosa autoritaria por parte del Ministro de la época. En el gobierno del FA hay algunas diferencias. El predominio del Ministro también existe, pero en relación con el Parlamento nuestro margen de maniobra es más limitado, sobre todo en la última rendición de cuentas.

Habría que modificar instituciones para dar mayor poder al Legislativo en materia presupuestal

No. Lo que creo que el PE tiene el poder de vetos, de iniciativa parlamentaria y tiene las limitaciones del Parlamento. Este no ha sido capaz de tener información propia. El Parlamento debe tener información propia en todas las materias, pues estamos subordinados a la información que envía el PE.

El superávit estructural es factible en Uruguay.

No me gusta. Siempre eso depende del momento histórico, no me gusta meterlo por ley. Es una forma de decir que el Estado no influya en materia fiscal, que seamos neutros, y no es lo que yo quiero. Yo quiero un Estado que ejerza presión para solucionar los temas sociales que son trascendentes.

Si no es como un mecanismo como ley. ¿Un acuerdo?

El paradigma chileno. Chile exporta a muchos países del mundo, pero el origen son todas productos primarios o manufacturas que provienen de productos primarios. No queremos eso para el Uruguay.

En materia fiscal hay un consenso o disenso en materia de qué hacer con el gasto

Hay ideológicamente dos posiciones. Yo quiero bajar el gasto y la influencia del Estado, y el otro te dice mi identidad social es absolutamente clave, requiero influir en eliminar la desigualdad, al estilo del primer batllismo. Del estado de bienestar, se olvidaron el Partido Colorado y el Partido Nacional. No se puede pedir acuerdo donde hay dos posiciones absolutamente distintas.

Dentro del FA

Dentro del FA se resuelve muy bien. Siempre se ha resuelto.

El FA eran presos de determinados actores de veto.

No creo que el FA esté preso del movimiento sindical. A la hora de redactar el presupuesto todo el mundo actúa, para eso estamos en democracia. La democracia significa la libertad de expresión, movilizaciones.

Astori decide no ser tan expansivo. No hay actores de veto que ejercen presión para aumentar el gasto.

Pero en eso se llega a acuerdos. Astori dice que no quiere gastar más de lo establecido y el Parlamento pide un esfuerzo mayor para la enseñanza. Entonces en eso se llega a acuerdos.

Recuerda usted algún hecho en materia de pol. Eco. En que oposición y gobierno se hayan puesto de acuerdo.

La crisis del 2002 hay dos leyes muy importantes. Hay una ley que tiene que ver con la reestructuración de depósitos de BROU y que da lugar al préstamo del Fondo. Y en el que el FA no la acompañó porque teníamos temores de que se afectara el BROU.

Y en la ley de empresas publicas

La ley de ANCAP y la privatización de ANTEL fueron resueltas por la Sociedad. Es bueno que existan mecanismos de democracia directa y que la Sociedad acate esos referendos.

Reconoce brechas ideológicas y por otro lado brecha generacional.

No la he visto funcionar.

En materia de ajustes estructurales que se sucedieron en los gobiernos de Lacalle y Sanguinetti.

Los ajustes vienen de los organismos financieros internacionales y el PN y el PC cumplieron fehacientemente esas demandas. El FA tiene un poquito más de autonomía en la manera de que se canceló la deuda.

Notas al Pie del Anexo.

ⁱ En el mismo ámbito los gobiernos, tanto de Chile como de Uruguay (a exceptuar del caso MOP-GATE en el gobierno de Lagos y el caso CHILEDEPORTES en el gobierno de Bachelet) no se han visto envueltos en mayores escándalos de corrupción, tráfico de armas, etc...

ⁱⁱ Basta recordar los momentos más críticos de cada uno de estos regímenes: Brasil (derrocamiento de Sarney, corrupción en gobierno de Lula), Argentina (corrupción en gobiernos de Menem, derrocamiento de De La Rúa, cinco presidentes en un mes, etc.), Paraguay (Mantenimiento en el poder del partido predominante "Colorado"), Perú (dictadura de Fujimori), Bolivia (sucesivos derrocamientos de presidentes, altos índices de violencia política), Colombia (cohabitación con las FARC, movimientos guerrilleros), etc..

ⁱⁱⁱ Por Estado de Derecho entendemos el ejercicio del gobierno a partir de normas constitucionales surgidas de la voluntad popular. Dentro de dichas normas, la actuación dentro del régimen democrático, lo podemos ver dado que *los cargos y políticas a implementar se desprendan de lo expresado en comicios electorales* según conforme a la voluntad del conjunto de la ciudadanía. En ambos países –según que entendemos por democracia- se puede comprobar la existencia de régimen democrático según las teorías de Schumpeter (método del voto), Dahl (ocho condiciones básicas para el régimen poliárquico), entre otros.

^{iv} ¿Por qué referirnos a "desarrollo económico"? Primero hemos de entender el desarrollo económico como uno de los vectores del desarrollo humano, que aspira a mejorar la calidad de vida de los seres humanos, logrando que sean capaces de vivir una vida plena, cumpliendo sus objetivos y potenciando al máximo sus capacidades. Para ello entenderemos al "desarrollo económico" como una de las cualidades del desarrollo, que se diferencia de la mera búsqueda del crecimiento económico *per se*. Un desarrollo económico se basa en una estrategia bajo la cual los distintos actores trazan sus objetivos, e implementan planes de acción funcionales a su consecución. He ahí que puedan abarcar distintas áreas tales como: *Estrategia productiva, Fortalecimiento Financiero, Estrategia comercial e inserción internacional, Marco jurídico para los actores económicos, Reforma del Estado*, entre otras.

^v Ver gráfico 1 y 2 en anexo.