

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

**¿Son los partidos políticos capaces de aplicar
sus programas electorales?**

Comparación de las estrategias económicas
del gobierno del Dr. Lacalle y del Dr. Vázquez

Florencia Sanz Sandoval
Tutor: Adolfo Garcé

Índice

i.	Introducción.....	4
ii.	Marco teórico y metodológico	
	ii.a Distinción entre derecha e izquierda.....	6
	ii.b Impacto macroeconómico.....	7
	ii.c Diferentes escenarios.....	11
	ii.d Metodología.....	13
iii.	Presentación de casos	
	iii.a Justificación.....	13
	iii.b Trayectoria económica.....	16
	iii.c Trayectorias políticas.....	19
iv.	Análisis	
	iv.a Modelo analítico.....	24
	iv.b Presentación de datos.....	25
v.	Conclusiones.....	42
vi.	Bibliografía.....	46
vii.	Anexos.....	49

“Asegurar que no existe más que una política económica posible para resolver los problemas de crecimiento, desempleo y desigualdad que tienen planteados hoy en día las democracias avanzadas se ha convertido en una práctica habitual tanto por parte de nuestros gobernantes como entre la opinión pública...(Boix) sostiene precisamente lo contrario. Incluso en un mundo de economías abiertas e interdependientes es posible detectar la persistencia de estrategias económicas contrapuestas, vinculadas a proyectos políticos netamente divergentes y con resultados distintos”

Carles Boix (1996)

i. Introducción

A partir de la contundente afirmación de Carles Boix, que encabeza este trabajo, surgen múltiples preguntas en torno a las posibilidades que tienen los partidos políticos para implementar su proyecto político, económico y social cuando acceden al poder.

Los gobiernos progresistas tienen como punto de referencia la experiencia de los gobiernos socialdemócratas en Europa, que lograron articular gobiernos de izquierda en sociedades democráticas; pero deben enfrentar realidades muy distintas y sobre todo grandes restricciones en cuanto a sus posibilidades económicas.

Desde que el Dr. Vázquez asumió la presidencia de la República, en marzo de 2005, mucho se lo ha cuestionado sobre el rumbo que han tomado las políticas económicas implementadas por su equipo económico. Las controversias surgidas desde el partido de gobierno, el movimiento sindical y otros actores sociales apuntan a cuestionar la coherencia entre las propuestas realizadas por el Frente Amplio durante la campaña electoral y el camino que está transitando el gobierno.

¿Son los partidos políticos capaces de promover sus programas electorales? ¿Es posible para el gobierno de Vázquez mantener los objetivos propuestos en cuanto a crecimiento e igualdad? Estas son las preguntas principales que guiarán este trabajo, tratando de revelar si el gobierno del Dr. Vázquez tiene independencia para llevar adelante su proyecto político.

Sin embargo, complejizando aún más el análisis se realizara una comparación entre dos gobiernos ideológicamente diferenciados, para indagar acerca de las estrategias económicas que cada partido implementa una vez que accede al poder.

Con este fin se compararán los dos primeros años de los gobiernos del Dr. Lacalle y del Dr. Vázquez a través del análisis de algunos de los lineamientos que sigue la política económica aplicada por cada uno de ellos. Con este objetivo se trabajará a partir del modelo de análisis realizado por Carles Boix¹.

En primera instancia presentaré algunos elementos del debate actual respecto a la existencia o no de izquierdas y derechas, a continuación la cuestión en cuanto a las diferentes estrategias económicas aplicadas por gobiernos de izquierda y de derecha en función del énfasis que cada una pone en el crecimiento y la igualdad. Posteriormente realizaré la presentación metodológica y la aplicación de un modelo de análisis similar al presentado por Boix. Finalmente presentaré las conclusiones y las reflexiones que surjan del análisis.

ii. Marco teórico y metodológico

ii.a Distinción entre derecha e izquierda

Existe desde hace muchos años una importante discusión teórica respecto de la distinción entre izquierda y derecha. Son muchos los autores que han abordado el tema desde múltiples niveles y perspectivas, por ejemplo aquellos que debaten a un nivel puramente teórico y otros que presentan datos extraídos de la opinión pública. No es el objetivo de este trabajo ahondar en esta discusión, simplemente se presentarán algunos de los argumentos esgrimidos por Norberto Bobbio en su libro *Derecha e izquierda. Razones y significados de una distinción política*, que serán de utilidad para comprender este debate.

¹ Boix, C. (1996) *Partidos Políticos, crecimiento e igualdad. Estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en la economía mundial*, Alianza Universidad.

Según Bobbio la distinción entre izquierda y derecha no se fundamenta solamente en una diferencia de ideologías, cada una representa “*programas contrapuestos respecto a muchos problemas cuya solución pertenece habitualmente a la acción política, contrastes no sólo de ideas, sino también de intereses y valoraciones sobre la dirección que habría que dar a la sociedad ...*”(1995:52)

Cuando los críticos a su postura destacan que, en las modernas sociedades democráticas donde existen múltiples grupos de opinión y de intereses, no es posible que existan sólo dos posturas; Bobbio desarrolla su concepción en la que izquierda y derecha son los extremos de un continuo que abarca variedad de posturas. Esa concepción permite la convivencia de múltiples intereses, siendo entonces posible defender la distinción entre izquierda y derecha.

Como se planteará más adelante el concepto de igualdad es uno de los puntos clave para distinguir un proyecto político de otro. Según este autor, tradicionalmente “*se atribuye a la izquierda una mayor sensibilidad para disminuir las desigualdades*” (1995:144), definiéndola como más igualitaria y a la derecha, en contraposición, más desigualitaria.

Esta “*sensibilidad*” de la izquierda “*parte de la convicción de que la mayor parte de las desigualdades que lo indignan, y querría hacer desaparecer, son sociales y, como tales, eliminables; lo no igualitario, en cambio, parte de la convicción opuesta, que son naturales y, como tales, ineliminables*” (1995:146). No significa que la igualdad sea más preferible que otros valores, lo que se destaca es que los movimientos de izquierda defienden el igualitarismo, no en un sentido utópico, sino buscando favorecer a través de sus políticas a aquellos más desiguales. Este será un punto clave en el desarrollo del modelo de Boix que se presentará más adelante.

ii.b Impacto macroeconómico

La macroeconomía estudia las variables económicas agregadas de una sociedad, esto le permite ser utilizada para analizar cuál es la mejor manera de influir en objetivos políticos como por ejemplo hacer crecer la economía, estabilizar los precios, obtener una sustentable balanza de pagos.

El Estado interviene en la economía a través de varios mecanismos, por ejemplo la regulación del marco legal, la asignación de recursos, y la estabilización. Estos dos últimos mecanismos son los que le permiten al Estado manejar la oferta y la demanda respectivamente. En el caso de la asignación de recursos, el Estado intenta asegurar la eficiencia del mercado a través de la distribución de recursos allí donde se generan fallas, su herramienta principal es la distribución del presupuesto nacional. Por otra parte el lado de la demanda se maneja a través de la puesta en práctica de políticas macroeconómicas que activan la economía en las fases recesivas o la frenan en etapas de inflación.

La ciencia política ha estudiado desde diferentes perspectivas el impacto diferencial de la izquierda y la derecha en la economía. En el análisis de la política económica existen diferentes enfoques acerca de las posibilidades que tiene cada gobierno de operar su economía. Según Boix² para comprender cómo los partidos afectan a la economía es necesario distinguir cuáles políticas específicas se aplican y desde qué lado de la economía se está actuando.

En su artículo “Partisan governments, the international economy, and macroeconomic policies in advanced nations”, Boix analiza el rol de los partidos, las instituciones y la

² Boix, C. (2000) “Partisan governments, the international economy, and macroeconomic policies in advanced nations, 1960-93”, *World Politics* 53, 38-73.

economía internacional para entender el progreso de las políticas fiscales y monetarias, o sea políticas que afectan la demanda. Para realizar este análisis utiliza una muestra de 19 economías de la OCDE entre los años 1960 y 1993, trabajando con datos sobre el déficit público y las tasas de interés. Al interpretar los resultados de su trabajo concluye que “...*partisan and institutional differences have mattered in the conduct of macroeconomic policies but are also heavily constrained by the international context in which they are embedded.*” (2000: 67). Por tanto, diferenciando entre políticas que impactan sobre la oferta o la demanda Boix sostiene que en el lado de la demanda hay convergencia, ya que los gobiernos están constreñidos tanto por las instituciones como por el contexto internacional, sin embargo en el lado de la oferta se han encontrado diferencias significativas.

Este último aspecto de la economía es el que Boix aborda en su libro *Partidos Políticos, crecimiento e igualdad. Estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en la economía mundial* del año 1996. En este libro se refiere principalmente a las posibles estrategias económicas que los partidos pueden ejecutar una vez que acceden al gobierno.

Las preguntas que motivan el trabajo de Boix son:

“*¿Han sido, y son, los partidos políticos, entendidos como coaliciones de intereses e ideas, realmente capaces de promover sus programas electorales? ¿Influyen aquellos, una vez se hallan en el poder, en la dirección de los asuntos públicos?*” (1996:22)

Según su investigación la teoría predominante concluye que la evolución de la política económica de un país dado es consecuencia “...*del conjunto de instituciones específicas que caracteriza cada país durante largos períodos de tiempo y dentro de los cuales los partidos políticos desempeñan un papel marginal*” (1996:23). Boix acepta la importancia de los

constreñimientos institucionales pero considera que esta es una comprensión “...*limitada del impacto de la política sobre la economía.*” (1996:24) e incluye en su análisis el impacto de los intereses de los partidos políticos y los gobiernos. Éstos centran sus políticas en mecanismos que van más allá del control del ciclo económico.

Dado que “...*el grado de desarrollo económico es el resultado... del nivel y calidad de los factores de producción – capital fijo y capital humano -...*” los gobiernos desarrollan diferentes estrategias en cuanto a estos elementos que les permitan “...*maximizar la tasa de crecimiento económico al tiempo que sirven a los intereses de sus respectivos electorados.*” (1996:24). Como consecuencia, es en esta dimensión que los partidos políticos con diferentes prioridades tienen opciones alternativas en el momento de formular los lineamientos de sus políticas económicas.

Ahondando en el análisis se pueden diferenciar a los gobiernos controlados por partidos conservadores de los gobiernos controlados por partidos socialdemócratas en cuanto a sus objetivos económicos. En términos generales, de los gobiernos socialistas se espera: amplia intervención en la economía para modificar el mercado y lograr distribuir la riqueza entre los sectores carenciados, esto es eliminar las desigualdades. En contraposición se presume que los gobiernos de derecha serán menos intervencionistas, dejarán libre el mercado para que éste maximice el crecimiento económico y proteja las libertades individuales.

El argumento principal de Boix supone que el ritmo de crecimiento y la competitividad “...*vienen determinados en última instancia, por las condiciones de oferta de la economía*” (1996:38), que se materializan en la naturaleza de los factores de producción determinados por las inversiones en capital fijo y capital humano. La selección de políticas destinadas a

impactar en el lado de la oferta dependerá de las preferencias ideológicas del partido de gobierno.

Siguiendo esta teoría define cuáles son las políticas preferidas por cada orientación ideológica. En el caso de los partidos socialdemócratas el objetivo es lograr un “*circulo virtuoso*” en el que:

“...una tasa de productividad alta continúe atrayendo el capital privado, asegure salarios altos y, por último, permita establecer impuestos elevados que se emplearán, ante todo, en mantener e incrementar la productividad doméstica.”
(1996:58)

Las herramientas aprovechadas por los partidos socialdemócratas buscan elevar la productividad a través de la intervención del sector público, sobretodo protegiendo a los sectores más desprotegidos, esto se logra a través del gasto directo en educación y políticas de empleo.

Por su parte los gobiernos conservadores buscarán maximizar el crecimiento dejando en manos del mercado los niveles salariales de los trabajadores. Un sistema de incentivos económicos adecuados llevará a empresarios y trabajadores a equilibrar sus ganancias, los propios trabajadores invertirán en mejorar sus calificaciones para aumentar su nivel salarial. A su vez el Estado incentivará las inversiones en capital fijo y en capital humano por parte de los privados, “*...minimizará la presión fiscal y evitará un sistema impositivo distorsionador...*” (1996:39)

Al llegar a la etapa de análisis se describirán específicamente cada uno de los indicadores propuestos por Boix para identificar las estrategias implementadas por los gobiernos a comparar.

ii.c Diferentes escenarios

Después de presentar los modelos ideales en las orientaciones de política económica, Boix, explora los escenarios en los que los gobiernos actúan para entender cuál es el margen de maniobra con que cuentan para llevar adelante sus preferencias

Tal como Boix admite en el desarrollo de su trabajo, los constreñimientos institucionales impactan significativamente en el ciclo económico de cada sociedad. Destaca que en ausencia de instituciones acordes con la política que cada gobierno desea llevar adelante, éste deberá realizar una costosa tarea para modificarlas o deberán actuar acorde a sus posibilidades.

Según su análisis teórico, las instituciones que deben considerarse son aquellas relacionadas con “...*la organización general del trabajo y del capital...*” (1996:65), de esta manera es posible distinguir entre “...*economías políticas coordinadas y descentralizadas.*” (1996:65). Las economías coordinadas son aquellas con sindicatos y organizaciones fuertemente constituidos, de amplia cobertura, con importante porcentaje de afiliación, todo lo cual se presta para “...*estrategias macroeconómicas expansivas de corte socialdemócrata*” (1996:65). Por su parte las economías descentralizadas que presentan organizaciones débiles con escasa negociación colectiva, admiten emplear “...*políticas antiinflacionistas ortodoxas*” (1996:65). Sin embargo un gobierno que cuenta con un amplio apoyo electoral

tiene posibilidades de implementar sus políticas atendiendo solo razonablemente a los reclamos de las organizaciones sociales.

En los últimos años se ha sumado al debate el impacto de la globalización y cuánto influye en los márgenes de maniobra de los gobiernos para tomar sus propias decisiones o si están limitados a actuar en función de las directivas de los organismos internacionales de financiamiento y la economía internacional. Aunque la globalización impacta profundamente en las economías domésticas, hay perspectivas que defienden las preferencias nacionales. Bouzas y Ffrench-Davis³ destacan que:

“Si bien la globalización condiciona la forma de hacer las cosas en lo económico y en lo social, la experiencia contemporánea muestra que no existe una receta única aplicable a todo tiempo y lugar. Las políticas públicas continúan teniendo una base eminentemente nacional, en donde las diferencias entre países importan mucho aún.” (1998:2)

Boix describe que las estrategias descritas en su análisis están ambas encaminadas a *“...asegurar altos niveles de formación de capital, impulsar las tasas de productividad y fomentar la competitividad internacional”* (1996:68). Por tanto las estrategias utilizadas por cada gobierno no están limitadas por el contexto internacional.

³ Bouzas, R. y Ffrench-Davis, R. (1998) “La globalización y la gobernabilidad de los países en desarrollo”, en *Revista de la CEPAL*, N° Extraordinario.

ii.d Metodología

El análisis se abordará utilizando el método comparativo; según Sartori⁴ este tipo de herramienta es de gran utilidad ya que nos permite comparar “*entidades que poseen en parte atributos compartidos (similares) y en parte no compartidos*” (1994:35).

El primer caso es el gobierno del Dr. Lacalle, tomando en cuenta ciertas propuestas de su campaña electoral y las políticas implementadas efectivamente en sus dos primeros años de gobierno, por lo que el período abarcará los últimos meses de 1989 hasta 1992 . El segundo caso es el gobierno del Dr. Vázquez tomando en cuenta el período similar, entre los últimos meses de 2004 hasta 2007.

Se considera que los atributos compartidos por ambas entidades, gobiernos democráticamente electos de un mismo país, separados por un corto espacio temporal, con instituciones domésticas que se mantienen, permiten una comparación apropiada de las estrategias aplicadas por cada uno de ellos.

Es fundamental destacar que se han escogido estos dos casos por que *a priori* difieren en “*las variables cruciales que son el centro del análisis, permitiendo evaluar más adecuadamente su influencia*” (1994:56)

iii. Presentación de casos

iii.a Justificación

Tal como se precisó en la introducción se contrastaran dos gobiernos ideológicamente diferenciados, por tanto es necesario precisar cuáles son las características que los

⁴ Sartori, G. y Morlino, L. (eds.) La comparación en las ciencias sociales. Alianza Editorial. 1994

diferencian. En su artículo “De las ideas a las políticas”⁵, Garcé y Yaffé describen claramente la trayectoria ideológica de cada uno de los partidos analizados en este trabajo.

En cuanto a la trayectoria ideológica del Partido Nacional se describe su recorrido entre dos corrientes, una liberal y conservadora, representada históricamente por el herrerismo y otra más socialdemócrata representada por grupos minoritarios durante la mayor parte del siglo XX. El herrerismo se ha definido históricamente como una fracción liberal, fundamentalmente en su concepción de la relación Estado – mercado, cuestionando desde la oposición las políticas intervencionistas del Estado Batllista. Al momento que el Partido Nacional asume el gobierno en 1990 su tendencia ideológica estaba claramente definida hacia una visión liberal de la economía e incluía en su programa la importancia de “...*la disciplina fiscal, la estabilidad monetaria, la apertura comercial, la libertad cambiaria y financiera...*” (2004: 10)

Tal como se describirá más adelante, el Frente Amplio recorrió un largo trayecto en cuanto a sus ideas programáticas para llegar a la posición que le permitió ganar las elecciones del año 2004. Sin embargo su programa es enfático al definirse como un partido que busca por sobretodo la equidad social, y como medio para alcanzarla el crecimiento económico. Para ello es fundamental el rol protagónico del Estado como productor, inversor y regulador de la economía.

⁵ Garcé, A., y Yaffé, J. (2004) “De las ideas a las políticas: Programas partidarios, agenda de gobierno y políticas públicas en el Uruguay contemporáneo (1985-2005)”, en *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*. Vol. XXXIV: 1-2, Institute of Latin American Studies, Stockholm University.

Como se describió anteriormente los dos períodos a comparar incluirán, en primer lugar el gobierno del Dr. Lacalle partiendo de la campaña electoral en los últimos meses de 1989 hasta marzo de 1992. El segundo período es el gobierno del Dr. Vázquez tomando en cuenta un ciclo similar, entre los últimos meses de 2004 hasta 2007. La elección del período se realizó bajo la consideración de que las diferencias entre ambos gobiernos se ven especialmente bien durante los primeros dos años porque en esa etapa los presidentes definen su agenda. Un elemento significativo de ese período es la creación del presupuesto quinquenal que permite valorar las intenciones distributivas del gobierno para todo su período de gobierno.

A estos hechos se suma el análisis realizado por Chasquetti y Moraes⁶ quienes afirman que:

“La aproximación teórica y la evidencia empírica presentada demuestran la existencia de un ciclo político en la toma de decisiones, pautado por tiempos específicos de cooperación y conflicto, donde los efectos de las reglas de juego electoral y el diseño institucional constituyen las variables explicativas de dicho comportamiento” (2000: 329)

Según las evidencias en nuestro país, los primeros tres años de cada gobierno presentan un perfil “de acuerdo” en el área legislativa, que favorece la gobernabilidad.

Tomando en cuenta estos elementos es que el análisis se ocupará de trabajar con los datos obtenidos para los tiempos especificados, aunque presentando información anterior y posterior que permite evidenciar en que contexto actúa cada gobierno.

⁶ Chasquetti, D., y Moraes, J.A. (2000), “Hipótesis para una teoría del ciclo político en Uruguay”, en *La segunda transición en Uruguay*, FCU.

iii.b Trayectoria económica

En este apartado se describirá brevemente la situación económica del Uruguay en los años previos a cada gobierno, cubriendo un período que comienza a principios de los '70 hasta el momento en que asume el gobierno progresista.

Según de Sierra⁷ en los años 1973-74 se inicia en Uruguay la aplicación de políticas de inspiración neoliberal convirtiéndonos así en el país que más tempranamente inicia la reestructuración de su economía en comparación con el resto de Latinoamérica. Según su diagnóstico esta “*precocidad*” se debe a varios factores:

- *“prolongado proceso previo de estancamiento (al menos desde 1958) del sector real de la economía;*
- *la preexistente legitimación de un amplio espacio para la lucha corporativa y la lucha sociopolítica referida a los proyectos de desarrollo;*
- *el alto nivel de demandas a un Estado bloqueado políticamente y en crisis fiscal desde mucho antes de la crisis financiera de 1982;*
- *la implantación de una dictadura militar, con amplios poderes de decisión, que desarticuló por años el movimiento sindical y los partidos, y que se asoció estrechamente a una tecnoburocracia con ideas monetaristas y neoliberales.”*

(1994: 190)

Según el diagnóstico de Macadar⁸ el crecimiento alcanzado durante el período dictatorial no se corresponde con la aplicación de un modelo liberal ya que este “*nuevo*” modelo no logró “*plasmarse en el funcionamiento efectivo de la economía*”. Según este autor no hubo un

⁷ de Sierra, G. (1994) “Neoliberalismo, ajuste y cambios sociopolíticos en Uruguay” en *Los pequeños países de América latina en la hora neoliberal*, Ed. Nueva Sociedad.

⁸ Macadar, L. (1982) *Uruguay 1974-80: ¿un nuevo ensayo de reajuste económico?*, CINVE-EBO.

cambio en la estructura productiva que permitiera resolver el crecimiento a largo plazo ya que la economía siguió apoyándose en la ganadería como el “...principal soporte para la *traslación de excedentes...*” hacia el resto de los emprendimientos.

Durante los últimos años de dictadura se intentó imponer un modelo de liberalización de la economía que contó con algunos éxitos y muchos fracasos. Los años ochenta actuaron como un período de transición hacia la década del noventa, tanto en lo económico como en lo político, con el restablecimiento de la democracia. El resultado de este proceso muestra un crecimiento poco significativo que no logra encontrar un nuevo perfil productivo ni mejorar la inserción internacional.

El país llega a la segunda mitad de la década del ochenta y debe enfrentarse a una grave crisis económica además de llevar a cabo el restablecimiento de la democracia. Por un lado, la crisis económica había generado grandes problemas de endeudamiento tanto en lo externo como en lo interno, que según Antía⁹ “*condicionaron las políticas económicas de los gobiernos democráticos*” (2000:131). Por otra parte el mismo autor destaca la importancia de que el gobierno debía hacer frente a las “*enormes expectativas en el efecto positivo que tendría la reinstauración democrática*” (2000:132) en las condiciones de vida de la población general.

Siguiendo la interpretación de Antía se advierte que el primer gobierno democrático, conducido por el Dr. Julio María Sanguinetti, no introdujo cambios importantes en la conducción de política económica aunque trató de reactivar la economía y evitar un mayor deterioro de la situación general. El gobierno promovió instancias que permitieron la

⁹ Antía, F. (2001) “La economía uruguaya desde el restablecimiento de la democracia hasta fin de siglo 1985-2000”, en *El Uruguay del siglo XX: la economía*, EBO-IE.

negociación colectiva de los salarios del sector privado y también intervino estimulando la inversión en determinadas actividades económicas. De esta forma el gobierno no realizó reformas de importancia y mantuvo en líneas generales las políticas económicas de años anteriores.

Las reformas aplicadas en Latinoamérica durante la década del noventa incluyen en rasgos generales: apertura del comercio, liberalización financiera y privatización de las empresas del Estado. Este nuevo modelo buscaba superar el modelo intervencionista basado en la industrialización sustitutiva de importaciones que estaba en crisis al entrar en la década del setenta. El llamado “*Consenso de Washington*” recomendaba una serie de medidas que permitirían alcanzar el crecimiento económico y la estabilidad.

Las políticas específicas aplicadas por el gobierno del Dr. Lacalle serán analizadas más adelante como parte del desarrollo del trabajo, sin embargo es claro según el diagnóstico de distintos economistas que el principal objetivo de la política económica perseguido en la década del noventa fue el del control de la inflación ya que ésta había sufrido una fuerte aceleración a finales de la década del ochenta. Con este fin se aplicó una política de estabilización basada en un ancla cambiaria.

A su vez se apuntó a crear medidas de largo plazo tendientes a lograr un achicamiento del Estado, con el mayor control de las cuentas públicas que permitiera abatir el déficit fiscal. Según Mordecki, en estos años el objetivo del crecimiento económico quedó supeditado al control inflacionario.

Al gobierno del Dr. Lacalle le sigue el segundo mandato del Dr. Sanguinetti, quien continuó aplicando el mismo estilo de políticas, ya conocidas para nuestra sociedad. Sin embargo en

el año 2000 asume el Dr. Batlle quien padecerá durante su mandato una grave crisis económica y social.

Al asumir este nuevo gobierno recibe un país en recesión y se enfrenta al continuo deterioro del escenario externo. En el año 2002 se enfrenta a una delicada crisis económico-financiera, el PBI se desploma y la inflación se acelera abruptamente alcanzando un 25% anual. A todo esto se asocia la crisis regional; la situación Argentina genera el retiro masivo de los depósitos de no residentes en nuestro país. Este escenario lleva a que el Banco Central tome medidas extremas, adoptando un régimen de tipo de cambio flotante tras varios años de vigencia de un sistema de banda deslizante, lo cual alentó la incertidumbre en un mercado de cambios altamente volátil. Como resultado de esta política monetaria, el dólar duplicó su valor en pesos, generando un significativo incremento de las deudas en dólares tanto para los organismos públicos como los agentes privados. Este crítico contexto generó una problemática situación social, al acumularse las demandas por parte de la sociedad para contrarrestar el efecto de la subida del dólar tanto en la actividad productiva como para la economía de cada hogar. A este escenario se suma la crisis de dos bancos privados y se decreta un feriado bancario de una semana.

El elevado endeudamiento del sector público constituía el principal desafío de política económica a principios del 2003, ya que debía hacerse frente a un cuantioso volumen de amortizaciones de títulos públicos, en poder de acreedores privados internos y externos. Durante el año 2004, hubo un significativo crecimiento de la actividad interna y un fuerte control de la evasión fiscal asociado a una mejora del entorno regional e internacional. Es en este escenario que asume el gobierno progresista buscando implementar un nuevo modelo socio-económico.

iii.c Trayectorias políticas:

La intención de estos apartados es describir brevemente las características principales de los dos partidos políticos que son motivo de análisis en este trabajo. En primer lugar se presenta una síntesis de la trayectoria del Partido Nacional y cuáles son las condiciones políticas con que accede al poder en el año 1990. En segundo lugar se describe la trayectoria del Frente Amplio y su acceso al poder a través de la elecciones de 2004.

- **El Partido Nacional y su arribo al gobierno**

Después de años de ocupar una fuerte posición opositora a los sucesivos gobiernos colorados, en noviembre de 1958 el Partido Nacional gana las elecciones nacionales con un 48,7% de los votos válidos lo que lo conduce a ocupar la presidencia del Consejo Nacional de Gobierno (vigente desde 1952). En este ejecutivo colegiado, vigente hasta 1967, el Partido Nacional ocupó ocho presidencias con mandato restringido a un año. Sin embargo en las elecciones de 1962 la no obtención de mayoría en ambas Cámaras, como en 1958, obligó al nuevo gobierno a realizar acuerdos con la oposición. Esta situación perjudicó el funcionamiento de la nueva administración y fue decisivo para tomar la decisión de adoptar en el futuro un régimen de gobierno presidencialista.

En el año 1966 el Partido Nacional pierde el poder frente a su tradicional opositor; sin embargo la situación política, económica y social del país se encontraba fuertemente tensionada. En el 71 la fórmula Ferreira Aldunate- Pereyra pierde las elecciones nacionales en sucesos que fueron duramente cuestionados desde amplios sectores de la opinión pública. A partir de ahí comienzan años de lucha desde la oposición legislativa y posteriormente con la entrada del período dictatorial, años de oposición al régimen desde distintos roles sociales.

Al término de la dictadura el Dr. Sanguinetti obtiene la presidencia al frente del Partido Colorado; sin embargo la oposición ya no es ocupada solamente por el Partido Nacional, sino que una nueva fuerza política esta posicionándose fuertemente en el sistema electoral. El Frente Amplio, coalición de partidos de izquierda obtiene una porción significativa del electorado.

En el año 1989 el Partido Nacional triunfa en las elecciones nacionales con el 38,8% de los votos; dentro de éste la formula más votada es la de Lacalle- Aguirre, le sigue el partido Colorado con poco mas de 30% y en tercer lugar el Frente Amplio con algo mas de 20%.

El Dr. Lacalle asume el gobierno después de lograr coordinar con el Partido Colorado la llamada “*coincidencia nacional*”, que incluía cuatro ministros del Partido Colorado en la conformación del nuevo gabinete. Este acuerdo se logra después de duras negociaciones entre los distintos sectores de ambos partidos, lo que marcaría el camino que debía seguir el gobierno del Dr. Lacalle.

- **El Frente Amplio gana en primera vuelta**

El texto de Garcé y Yaffé, *La era progresista* realiza un exhaustivo análisis de los programas de gobierno del Frente Amplio desde su fundación, en 1971, hasta el año 2004. No es intención de este trabajo reproducir esa evolución, sino extraer algunos acontecimientos que se consideran claves para el entendimiento de la posición del Frente Amplio en el momento de su llegada al gobierno.

Los autores delimitan tres períodos evolutivos en este proceso: “*la izquierda frenteamplista*”, desde su fundación en 1971 hasta la salida de la dictadura en 1984; “*la*

izquierda en transición”, desde la restauración de la democracia en 1985 hasta la formación del Encuentro Progresista en 1994; “*la izquierda progresista*”, desde 1994 hasta 2004 cuando gana las elecciones nacionales.

El programa propuesto en 1984 tenía pocos cambios con el presentado en 1971, los difíciles años de dictadura habían fracturado al partido e hicieron difícil la elaboración de un nuevo programa. Por un lado se reafirmaban algunos aspectos fundacionales, “...*el carácter antiimperialista, nacional y popular, estatista y desarrollista.*” (2004: 37). Al entender de los analistas los cambios fueron moderados y adecuados para el momento que se vivía.

El segundo período es el que sienta las bases para la transformación de aquella izquierda “*revolucionaria*” de los años setenta, en la actual izquierda “*progresista*” del nuevo siglo. En esos años la izquierda asume su papel de oposición a nivel nacional y logra obtener el gobierno de Montevideo. Ambos roles la ubican en un contexto diferente, la acercan a la ciudadanía y la obligan a debatir sus creencias. A este contexto local se suma la situación internacional del llamado “*socialismo real*”, la estrepitosa caída en la URSS y los cuestionamientos a los que es sometida la izquierda en todo el mundo también generan un debate interno dentro de la coalición.

Este proceso lleva a que finalmente en 1994 se negocie la entrada de nuevos grupos a la coalición de izquierda, pero manteniendo cierta distancia con el grupo fundacional. Es así que se crea el Encuentro Progresista, elaborándose un programa común, de tono más moderado, y que elimina algunos aspectos característicos del programa fundacional.

A partir de ese momento comienza a afianzarse la posición de la izquierda “*progresista*”, que intenta generar un modelo diferente, alternativo al modelo neoliberal que han intentado

aplicar los partidos tradicionales en sus distintos gobiernos. En ese período, paralelos a los indicadores positivos de crecimiento, se observan graves deterioros en cuanto a los indicadores de empleo y pobreza, por nombrar solo algunos. En las elecciones de 1999 la izquierda consigue la mayoría en primera vuelta pero no consigue mantener esa posición en la segunda, perdiendo la presidencia ante el Dr. Jorge Batlle.

En el período de gobierno del Dr. Batlle se da una grave crisis económica y financiera, que deja al país con delicados problemas sociales que son interpretados como la evidencia del rotundo fracaso de la aplicación de políticas neoliberales. Esta situación sirve como base para la acumulación de votos de aquellos ciudadanos descontentos con la actuación de los partidos tradicionales, y se suma a la estrategia aplicada por el Encuentro Progresista para alcanzar la mayoría en la primera vuelta de 2004. Esta estrategia se basó, según el diagnóstico de Garcé y Yaffé en *“la combinación de dos elementos: por un lado, oposición fuerte, tajante; por otro, moderación ideológica y programática”* (2004: 70)

Es así que la izquierda fue ganando posiciones hacia el centro del espectro político, sumando aliados y moderando su discurso. Este proceso llevó a la formación de un bloque político que pretendió asegurar la obtención de la mayoría absoluta, la Nueva Mayoría. Cabe destacar que la Nueva Mayoría no incluye solamente una alianza con el Nuevo Espacio, sino que capta grupos y dirigentes de los llamados partidos tradicionales. Con la formación de esta gran coalición se inicia la campaña electoral de 2004, que con aciertos y desaciertos llevó a la Nueva Mayoría a obtener la mayoría absoluta en primera vuelta.

iv. Análisis

iv.a Modelo Analítico

Según la propuesta de Boix, la ejecución de cada estrategia económica se manifiesta en la forma en que cada gobierno aplica ciertos instrumentos de política económica, estos son:

a- Gasto público directo en formación de capital fijo

b- Gasto público directo en formación de capital humano

c- Sector público empresarial

d -Política impositiva

En la siguiente tabla se observan esquemáticamente cuáles son las posibles estrategias de cada gobierno y las herramientas que se aplican en función de los objetivos:

Tabla 1*

INSTRUMENTOS	ESTRATEGIA	
	BASADA EN EL MERCADO	INTERVENCIONISTA
Formación bruta de capital fijo	Tasa baja de inversión pública	Tasa alta de inversión pública
Formación de capital humano	En manos del sector privado	Altos niveles de gasto público
Sector público empresarial	Pequeño	Grande
Política impositiva	Tipos impositivos bajos	Tipos impositivos altos Fomento de la inversión

* Extraída de Boix 1996.

A continuación se presentará la información correspondiente a cada indicador en lo que concierne a la actuación de cada gobierno, comparando los datos de cada período.

v.b Presentación de datos

a- Formación bruta de capital fijo

El gasto público directo en formación de capital fijo es aquel que se utiliza para construir o mejorar la infraestructura básica considerada fundamental para aumentar y mejorar la productividad general. Incluye también el transporte y las comunicaciones, carreteras, puerto y aeropuertos, etc. El dato que se utiliza para comparar dicha inversión es la formación bruta de capital fijo en el sector público como porcentaje del PBI. Sin embargo, tal como se explicó anteriormente, es necesario entender el contexto en que se incluye cada dato numérico, por lo que se describirá brevemente la propuesta previa de cada gobierno y la estrategia implementada efectivamente.

Tal como se describe en la Tabla 1, los gobiernos conservadores, que basan su estrategia en el mercado, dedican una baja tasa de inversión pública a la formación de capital fijo. Por su parte los gobiernos que aplican políticas intervencionistas, elevan la tasa de inversión en esta área.

El gobierno del Dr. Lacalle se proponía como objetivo general “...*el crecimiento estable y sostenido como única forma de obtener una mayor riqueza.*”¹⁰. En cuanto a las políticas de inversión su intención era reducir y racionalizar el gasto público.

Por su parte, en sus discursos durante la campaña electoral del 2004, el Dr. Vázquez resaltaba la importancia de la producción como fuente de riqueza y crecimiento para el país,

¹⁰ Programa de Gobierno de la fórmula Lacalle-Aguirre, “La Respuesta Nacional”, Setiembre 1989.

“...no es viable un proyecto nacional de desarrollo sin producción”¹¹, con lo cual su estrategia se presentaba con el objetivo de aprovechar “...la capacidad instalada existente y que en la actualidad está ociosa o subempleada.” Y agregaba “...el Uruguay Productivo requiere una infraestructura para sus actividades: fuentes energéticas, recursos hídricos, servicios de comunicaciones, transporte, saneamiento, etc.”¹²

Tabla 2*

	1985-1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995-1999	2000-2004	2005	2006	2007
PBI**		212.840	220.372	237.851	244.172	261.951			300.104	321.110	344.939
Cáp. Fijo**		5.889	8.855	7.884	10.904	12.291			6.573	8.682	8.146
% del PBI		2,8	4	3,3	4,5	4,7			2,2	2,7	2,4
Promedio %	3,7					3,9	3,3	2,7			2,3
Variación %	1					1,9	0,6	-1,6			0,2

* Elaboración propia con datos del BCU

**En miles de pesos a precios constantes de 1983

En la Tabla 2 se presentan los datos sobre la inversión pública en capital fijo publicados por el Banco Central del Uruguay para cada caso estudiado. Se presentan también los promedios y la variación para los períodos previos a cada gobierno en estudio

¹¹ Tabaré Vázquez, 23 de Agosto de 2004, Salón Azul, Intendencia Municipal de Montevideo

¹² Ídem

Para el período previo al gobierno del Dr. Lacalle, entre los años 1985 y 1999, el promedio de porcentaje del PBI invertido en capital fijo por el sector público era de 3,7%, siendo la variación para ese mismo período de 1%.

Durante el gobierno del Dr. Lacalle el promedio de inversión fue de 3,9% para el total del período, sin embargo para este trabajo interesa tomar en cuenta el porcentaje del primer y segundo año de gobierno, para apreciar cual fue el aumento entre lo fijado por el gobierno anterior y lo que fija el gobierno entrante. En el año 1990 el porcentaje del PBI dedicado a la inversión en capital fijo es de 2,8%, para el año 1991 ese porcentaje aumenta a 4%, mostrando un significativo interés por parte del gobierno en aumentar la inversión en esa área.

En los dos gobiernos siguientes la inversión en capital fijo comienza a disminuir notoriamente dentro del PBI. Para el período 1995-1999 la inversión promedio es de 3,3% y para el período 2000-2004, de un 2,7%, resultando en una variación negativa al finalizar el gobierno del Dr. Batlle.

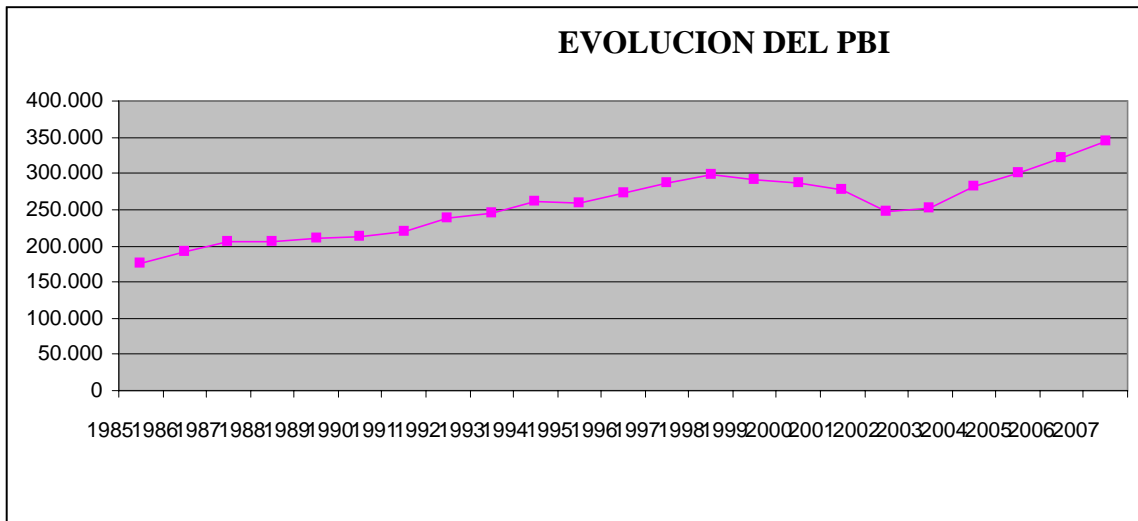
En los dos primeros años de gobierno progresista se aprecia un aumento del 0,5% en el porcentaje del PBI dedicado al capital fijo, que acompaña el discurso emitido por el Dr. Vázquez en el sentido de que no es necesario aumentar la inversión sino que se debe mejorar el rendimiento de la infraestructura ya instalada.

En base a estos datos es posible apreciar que el gobierno del Dr. Lacalle invirtió significativamente en la creación de capital fijo durante su período, lo que no se correlaciona con la baja tasa de inversión que se observa en los gobiernos cuya estrategia está basada en el mercado.

Por su parte el gobierno del Dr. Vázquez inicia su gobierno con una inversión en capital fijo muy inferior a la que tenía el Dr. Lacalle (1989: 4,1% - 2004: 2%), y comienza a elevarla gradualmente en los años transcurridos, aunque sin alcanzar los valores del gobierno del Dr. Lacalle. Por tanto el gobierno del Dr. Vázquez es coherente con su discurso de aumentar gradualmente la inversión en capital fijo, rescatando la importancia de reformar la distribución de los fondos volcados en esa área. Sin embargo no se correlaciona con la política intervencionista de los gobiernos socialdemócratas ya que el aumento no evidencia una fuerte inversión en esa área.

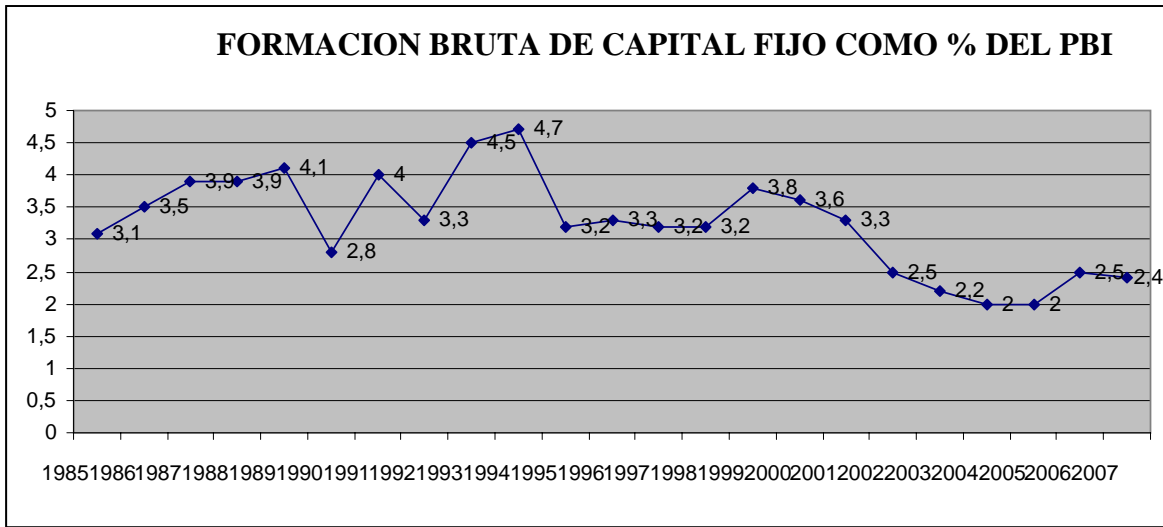
En los cuadros siguientes puede observarse por separado la evolución del PBI y la evolución del porcentaje volcado a la inversión en capital fijo, que comienza a aumentar luego de varios años de gradual deterioro.

Cuadro 1*



* Elaboración propia

Cuadro 2*



* Elaboración propia

b- Formación de capital humano

El gasto público directo en la formación de capital humano está destinado a mejorar las capacidades de la población general. Este objetivo puede cumplirse a través de distintos mecanismos por ejemplo el gasto en educación pública o políticas activas en el mercado de trabajo.

Boix analiza el gasto en educación pública como una proporción del PBI, teniendo en cuenta también el factor demográfico. Para esto desarrolla un índice de “*esfuerzo público en educación*”, que resulta de dividir el porcentaje de PBI invertido en educación pública por el porcentaje de población menor de 21 años. Sin embargo Uruguay presenta una transición avanzada, lo que significa que tiene un crecimiento poblacional bajo, que se ubica en el orden del 0,6. En vista de esta situación no se hace necesario calcular el índice de “*esfuerzo público en educación*”, ya que se puede afirmar que la población que recibe los beneficios

de la inversión en capital humano se mantiene en un porcentaje similar para ambos gobiernos en estudio.

En el período previo al gobierno del Dr. Lacalle el presupuesto volcado a la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)¹³, no alcanzó, en promedio para los cinco años de gobierno, el 2%. En su programa de gobierno el herrerismo proponía asignar un mayor porcentaje del presupuesto para la educación, sin especificar cual sería ese monto, pero además resaltaba la importancia de racionalizar los recursos destinados a la educación. Según su diagnóstico la profunda crisis en que se encontraba el sistema educativo no respondía solamente a las carencias económicas, sino a la “*ausencia o sustitución de valores, separación creciente entre el sistema educativo y la realidad nacional..., aferramiento al pasado y resistencia al cambio...*”¹⁴

Se destacan algunos de los conceptos propuestos en cuanto a la política educativa nacional dentro del programa:

- *Lograr el máximo desarrollo de las capacidades de hombres y mujeres, teniendo presente la realidad nacional*
- *Asegurar que la educación en sus diferentes niveles alcance a todos los sectores sociales y culturales, en zonas urbanas y rurales, con igualdad de oportunidades.*

¹³ La Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) es el organismo estatal responsable de la planificación, gestión y administración del sistema educativo público en sus niveles de educación inicial, primaria, media, técnica y formación docente terciaria en todo el territorio uruguayo. Extraído de www.anep.edu.uy

¹⁴ Programa de Gobierno de la fórmula Lacalle-Aguirre, “La Respuesta Nacional”, Setiembre 1989, pág 12.

Tabla 3*

	1985-89	1990	1991	1992	1993	1994	1995-99	2000-04	2005	2006
ANEP % PBI		2,00	1,91	1,86	2,25	1,89			2,41	2,41
Promedio %**	1,94					1,98	2,23	2,63		2,41

*Fuente: Área de Estadística y Análisis de la Gerencia General de Programación y Presupuesto de CODICEN en base a datos de los Balances de Ejecución Presupuestal de ANEP y datos del BCU

**Promedio de los cinco años

Sin embargo como se observa en la Tabla 3 el presupuesto para ANEP apenas superó el 2% del PBI en el año 1993 y en promedio no superó ese valor para los cinco años de gobierno. Por tanto en esta área el gobierno del Dr. Lacalle es coherente con las políticas basadas en el mercado, dejando la inversión en educación en manos del mercado y los capitales privados que se interesen en promoverla.

En los períodos siguientes el gasto en educación aumentó paulatinamente, en el período 2000-2004 se aprecia un aumento significativo en relación al PBI, ya que la crisis económica de esos años disminuyó el PBI, aumentando la relación del monto volcado a la educación. Lo contrario sucede con los primeros años del gobierno del Dr. Vázquez donde el significativo aumento del PBI no permite valorar el monto real del aumento volcado a la educación pública.

En su programa de gobierno el Encuentro Progresista expresa la importancia de la educación como eje fundamental de su estrategia de integración social y se compromete a¹⁵:

¹⁵ Tabaré Vázquez, Montevideo, 6 de setiembre de 2004 Salón Azul, Intendencia Municipal de Montevideo

- *Avanzar en la universalización de la educación inicial*
- *Extender escuelas de tiempo completo con el objetivo a largo plazo, de establecer este sistema como matriz de enseñanza primaria*
- *Extender y fortalecer la red de protección social de la educación primaria y secundaria (alimentación, transporte, salud)*

El gobierno del Dr. Vázquez se comprometió a alcanzar la meta del 4,5 % del PBI para la educación, aunque esto no incluye solamente a la ANEP, sino a la Universidad de la República, la educación policial y militar, así como otras actividades educativas dependientes de la Administración Central. En la rendición de cuentas a presentar en 2008 el gobierno se compromete a incluir 134 millones de dólares para la educación pública que servirán, para llegar al 4,5% del PBI pautado para el final del período de este gobierno.

Según las cifras presentadas por el Ministro de Economía y Finanzas Danilo Astori se está llevando el presupuesto de la educación pública “*de 420 millones de dólares a 1.500 millones de dólares y que esto supone un 80% de aumento en términos reales.*”¹⁶

Todos estos compromisos asumidos por el gobierno progresista durante la campaña electoral y llevados adelante durante su gobierno demuestran su interés en fomentar la educación y la relevancia que tiene para su programa la inversión en capital humano a través de la educación primaria.

Otra de las formas que adquiere la formación de capital humano es el gasto en políticas activas para recapacitar a los desempleados. En el caso de Uruguay, se sanciona en

¹⁶ Conferencia de Prensa posterior al Consejo de Ministros, 21 de abril de 2008.

noviembre de 1992 la ley Nro. 16.320 que creó la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) de la que depende la Junta Nacional de Empleo (JUNAE). Entre los cometidos de la JUNAE se encuentra el de elaborar programas de recapacitación laboral, y llevarlos adelante, administrando el Fondo de Reversión Laboral. Este fondo se integra con los siguientes recursos: 0,25% que se incluye dentro del Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP), multas, aportes de los empresarios cuando hacen uso de de sus servicios, prestamos dedicados a su funcionamiento. A partir de la ley Nro. 16.736, de enero de 1996 el aporte de 0,25% se divide en partes iguales entre el trabajador y el empleador, éste mecanismo se ha mantenido a lo largo de los años incluso con las variaciones en la retribuciones realizadas por el gobierno del Dr. Vázquez.

Dado que la JUNAE comenzó su actividad a partir del año 1993 no se incluye dentro del periodo específico a comparar, aunque si forma parte de las políticas del gobierno del Dr. Lacalle. Por otra parte el mecanismo recaudador no ha variado a lo largo de los años, manteniéndose el mismo porcentaje de aporte hasta la fecha actual, aunque si ha variado el monto recaudado. Sin embargo no ha sido posible acceder a la información necesaria para analizar la evolución de los montos reales. No obstante es posible valorar la evolución del desempleo¹⁷ en los años en estudio como un acercamiento al interés del cada gobierno en las políticas de empleo.

¹⁷ Tasa de desempleo es el porcentaje de la población económicamente activa que se encuentra desempleada.

Tabla 4*

	1985-1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995-1999	2000-2004	2005	2006	2007
Tasa anual desempleo		8,5%	8,9%	9,0%	8,3%	9,2%			12,2%	9,6%	8,1%
Promedio 5 años	9,7%					8,8%	11,0%	15,2%			9,9%
Variación	-4,8					0,7	1,0	-0,5			-4,1

* Elaboración propia con datos de INE

En la Tabla 4 se observa la evolución del desempleo a lo largo de los distintos períodos, durante el gobierno del Dr. Lacalle el desempleo se mantuvo estable, por debajo del 10%, en los períodos siguientes comenzó a aumentar, superándose la barrera del 10% durante el gobierno del Dr. Batlle. Al asumir el gobierno progresista esta evolución se revirtió, al cerrar 2007 las cifras de desempleo se encontraban en 8, 1%.

Aunque no forma parte del modelo propuesto por Boix, es importante considerar la estrategia que implementa cada gobierno en cuanto a la regulación del mercado de trabajo. Cabe recordar que en lo expuesto dentro del marco teórico se señaló que era posible distinguir entre economías coordinadas o descentralizadas en relación a la organización del mercado laboral. Las economías coordinadas son aquellas con sindicatos y organizaciones fuertemente constituidos lo cual favorece las estrategias de corte socialdemócrata, por su parte las economías descentralizadas se prestan para las estrategias conservadoras.

En consonancia con este planteo, la política seguida por el Dr. Lacalle fue desregular el mercado de trabajo, dejando libradas a las negociaciones entre empresarios y sindicatos la

determinación de los salarios privados, lo que según su visión era necesario para favorecer la apertura económica del país, es así que en 1992 se suspenden los Consejos de Salarios.

Por su parte el gobierno del Dr. Vázquez retomó la organización de los Consejos de Salarios en el año 2005. Durante la instalación oficial de los mismos, el Vicepresidente Rodolfo Nin Novoa expresaba:

“...es verdad que hay una recuperación económica incipiente y es nuestro deber mantener esa recuperación y hacer que los beneficios de la recuperación lleguen de la manera más justa posible a todos los que colaboran y participan en la tarea del trabajo, que impulsa esa recuperación porque solamente con trabajo vamos a salir adelante los uruguayos.”

Los resultados para los primeros años de gobierno progresista han sido altamente satisfactorios ya que se han alcanzado en cada año aproximadamente un 80% de acuerdos en las rondas grupales. Esta política genera un ambiente altamente favorable para mejorar los salarios y la calidad de los empleos.

c- Sector público empresarial

El objetivo principal de las empresas públicas ha sido históricamente el de manipular las condiciones productivas de la economía y promover el desarrollo económico, es significativa también su función de canalizar la redistribución de la renta en cada sociedad e influir en el mercado laboral. Según Boix:

“...las decisiones de reducir, mantener o ampliar el sector publico empresarial, al afectar la asignación de la inversión total y a la creación de empleo en toda

economía doméstica, tienen efectos redistributivos sustanciales entre los diferentes sectores económicos, regiones y grupos sociales de cada país” (1996:119)

Clásicamente los gobiernos conservadores han puesto en práctica amplios programas de privatización, mientras que los gobiernos intervencionistas apuntan a ampliar el sector público empresarial.

Como se describió anteriormente el gobierno del Dr. Lacalle se dio en un contexto regional que se volcaba hacia las privatizaciones, junto con otras medidas económicas asociadas al llamado “*Consenso de Washington*”. El proyecto propuesto por el herrerismo incluía una profunda reforma de las funciones del Estado, buscando que éste dejara libradas al mercado la mayor parte de las actividades económicas. Poco después de asumir, en marzo de 1990, el gobierno del Dr. Lacalle comenzó a impulsar la elaboración de la Ley de Empresas Públicas (No. 16211), que se aprobó el 1 de octubre de 1991, después de largas negociaciones entre el Partido Nacional y el Partido Colorado.

Posteriormente se inició un proceso de oposición a la implementación de esta ley que fue dirigido por la Comisión de Defensa del Patrimonio, que incluía a amplios sectores de la sociedad y el apoyo del Frente Amplio. Este proceso logró derogar mediante un referéndum algunos artículos de la mencionada ley, impidiendo así que el proyecto privatizador del gobierno blanco se instalara en el país.

Sin embargo el gobierno impulsó la venta y asociación de múltiples empresas estatales durante su período, algunas de estas son¹⁸:

1. Banco Comercial

¹⁸ Extraído de Búsqueda No. 751 28 de julio de 1994, pág. 28

2. Banco Pan de Azúcar
3. Frigorífico Canelones
4. Frigorífico Colonia
5. Ingenio El Espinillar
6. Dique flotante de la Administración Nacional de Puertos (ANP)
7. Terminal Fluvio - marítima de pasajeros en el puerto de Montevideo
8. Compañía del Gas de Montevideo
9. Aeropuerto de Laguna del Sauce
10. Servicios de telefonía celular
11. Doble vía Montevideo- Punta del Este

Una de las privatizaciones más significativas impulsadas por este plan fue la de Pluna, que se concretó finalmente en el año 1995 durante el gobierno del Dr. Sanguinetti, pasando a ser una empresa de economía mixta, Pluna Líneas Aéreas Uruguayas SA. Su gerenciamiento paso a manos de la brasileña Varig, que se quedó con 49% de las acciones; por su parte, el Estado controlaba el 48%, dos capitalistas uruguayos 2% y el 1% restante los funcionarios de la aerolínea. Durante los siguientes años la mala administración de la empresa Varig llevo a Pluna a afrontar una grave crisis económica.

En el año 2002 se crea la Comisión en Defensa del Agua y de la Vida (CNDAV), integrada por diversas organizaciones sociales, y junto con el apoyo de la Federación de Funcionarios de OSE (FFOSE) y representantes de diversos sectores políticos, fundamentalmente el EP-FA, promueven una reforma constitucional en defensa de los recursos hídricos. Los principales aspectos que promovía esta reforma incluían una política nacional de aguas bajo determinados principios: la descentralización, la gestión por territorio, la gestión por

cuencas, con participación ciudadana. Fundamentalmente los servicios públicos de abastecimiento de agua potable y saneamiento debían ser prestados exclusiva y directamente por el Estado.

El 31 de octubre de 2004, junto con las elecciones nacionales, se vota esta reforma, que recibe más del 60% de apoyo de la ciudadanía. Aunque esta reforma no se realizó durante el periodo de gobierno del Dr. Vázquez, él apoyó explícitamente esta reforma constitucional en defensa de los recursos estatales durante su campaña electoral.

En enero de 2007 culminaron las negociaciones iniciadas por el gobierno del Dr. Vázquez para rescatar a Pluna de su severa crisis. El gobierno reprivatizó la aerolínea, cediendo el 75% del paquete accionario a un conglomerado de capitales extranjeros, el 25% restante será controlado mayormente por el gobierno, el cual mantendrá sus propios directivos en la empresa., y un pequeño porcentaje pertenece a los funcionarios.

El gobierno progresista se ha visto entonces involucrado en dos procesos relacionados con las privatizaciones, por un lado la llamada “*reforma del agua*”, que apoyo tácitamente y que mantiene los recursos hídricos en manos del Estado; por otra parte renegoció la privatización de Pluna buscando rescatar a esta empresa de la profunda crisis en que se hallaba sumergida. Entonces es posible considerar que la estrategia de este gobierno en cuanto al sector público empresarial busca conservar en manos del Estado los recursos principales y salvaguardar aquellas empresas que ya se encuentran asociadas con sectores privados a través de su integración al mercado.

d. Política impositiva

La selección de diferentes estrategias impositivas por parte de cada uno de los gobiernos estudiados es la última herramienta que se analizará en este trabajo. Esta selección depende, como las anteriormente analizadas, de los objetivos buscados. En su análisis de la estructura tributaria del Uruguay, Lagomarsino y Grau-Pérez explican: “*una política de ingresos re(pro)gresiva puede verse compensada por una política de gastos pro(re)gresiva.*” (2002: 11). Cabe esperar que un gobierno conservador instaure tipos impositivos bajos promoviendo altos niveles de ahorro por parte de los actores privados, por su parte los gobiernos socialdemócratas impondrán impuestos altos para financiar sus políticas intervencionistas, además de aplicar normas que fomenten la inversión.

En su programa electoral el herrerismo destacaba la necesidad de: “*racionalizar y simplificar el sistema de liquidación y pago de impuestos, para obtener seguidamente una reducción de la evasión tributaria,...*” y continua: “*a medida que tal estrategia unida al crecimiento de la economía y la reducción del gasto público, restablezca los niveles de recaudación estatal necesarios, se introducirán modificaciones tendientes a reducir la presión fiscal y determinadas incidencias negativas o injustas...*”¹⁹

Al asumir su mandato el gobierno del Dr. Lacalle remitió al Parlamento un proyecto de ley de ajuste fiscal, aprobado rápidamente por la coalición parlamentaria. Por el lado de los ingresos se procedió a aumentar impuestos, crear otros nuevos (por ejemplo el Impuesto a las Transmisiones Patrimoniales) y combatir fuertemente la evasión fiscal. Se destaca el aumento transitorio, hasta el fin del período, del Impuesto a las Retribuciones Personales

¹⁹ Programa de Gobierno de la formula Lacalle-Aguirre, “La Respuesta Nacional”, Setiembre 1989, pág. 3

(IRP), que se utilizó fundamentalmente para financiar el aumento de las pasividades originado en la reforma constitucional²⁰.

Las medidas adoptadas muestran claramente la necesidad de este gobierno de aumentar los ingresos del Estado para financiar otros compromisos; ésta es una estrategia que no se alinea con la política impositiva impuesta tradicionalmente por los gobiernos conservadores.

En las propuestas de gobierno del Frente Amplio se explicita que “*no habrá aumento de la presión fiscal, sino redistribución de la misma según criterios de racionalidad, equidad y eficiencia*”²¹. Poco después de asumir su cargo en el Ministerio de Economía y Finanzas, Danilo Astori realiza el siguiente diagnóstico:

“...hay un problema de presión tributaria inadecuada en el país y sobre todo presión inadecuada en relación al objetivo que nos interesa promover: el incremento de la inversión productiva” y continua “*el actual sistema además de incoherente con la inversión es profundamente injusto desde el punto de vista de la distribución del ingreso, y por la eficiencia, que será otro criterio orientador fundamental para modificar un sistema que está absolutamente pletórico de tributos ineficientes, tributos que complican enormemente las operaciones económicas, pero que tienen simultáneamente un escaso poder recaudatorio. Justicia, eficiencia y*

²⁰ Reforma del art. 67 de la Constitución referido a que los ajustes de las asignaciones de jubilación y pensión no podrían ser inferiores a la variación del Índice Medio de Salarios, y que se efectuarán en las mismas oportunidades en que se establecieran ajustes o aumentos en las remuneraciones de los funcionarios de la Administración Central.

²¹ Tabaré Vázquez, Montevideo, 20 de julio de 2004, Salón Azul, Intendencia Municipal de Montevideo

coherencia con la inversión productiva serán los objetivos de la reforma tributaria.”²²

Estas pocas palabras del Ministro Astori resumen claramente la estrategia del gobierno progresista en cuanto al sistema impositivo, mostrando su intención de mejorar la distribución del ingreso para lograr un sistema más justo.

En una investigación realizada por Perazzo y Rodríguez²³, se analizaron los impactos de la reforma tributaria sobre el ingreso de los hogares. El trabajo analiza el efecto de la modificación de la estructura del IVA y la implementación del IRPF sobre salarios, jubilaciones y pensiones, considerados los ingresos fundamentales de la población, en relación con la estructura impositiva previa a la reforma. Sus conclusiones son las siguientes:

- *el primer decil sería el que resultaría más beneficiado porque no aportaría IRPF y aumentaría su ingreso disponible, debido a la reducción del peso del IVA y del COFIS en sus ingresos;*
- *los deciles medios se beneficiarían en la medida en que aportarían un monto menor por IRPF sobre los salarios que lo que aportan actualmente por IRP, pero ello sería parcialmente contrarrestado por un mayor gasto en IVA; y*
- *los últimos deciles contraerían su aporte en IVA pero ello sería compensado por un mayor aporte en concepto de IRPF. Asimismo, cabe agregar que estos*

²² Danilo Astori, Montevideo, 13 de mayo de 2005, “Queremos crecer haciendo justicia, queremos crecer para hacer justicia”

²³ Impactos de la reforma tributaria sobre el ingreso de los hogares (Avance de investigación) Documento elaborado por Ivonne Perazzo y Sandra Rodríguez, con la colaboración de Milton Torrelli, en el marco de las actividades del Área de Coyuntura del Instituto de Economía, FCEyA – UdelaR.

deciles también serían los que se verían más afectados por el gravamen sobre las otras fuentes de ingresos, que actualmente se encuentran exonerados, como los alquileres e intereses.

Estos impactos sobre el ingreso de los hogares se correlacionan específicamente con los objetivos propuestos por el gobierno progresista en su búsqueda por mejorar la distribución.

v. Conclusiones

Retomando la exploración teórica presentada, es importante destacar el concepto de igualdad analizado por Bobbio, y recordar la importancia que los gobiernos de izquierda confieren a este concepto en su búsqueda por favorecer a aquellos más desiguales dentro de una sociedad.

Es elemental recordar también cuáles son las preguntas principales que guían este análisis, ¿Son los partidos políticos capaces de promover sus programas electorales? ¿Es posible para el gobierno de Vázquez mantener los objetivos propuestos en cuanto a crecimiento e igualdad?, teniendo presentes estas preguntas se retomaran los datos expuestos anteriormente para comparar cada gobierno y extraer algunas conclusiones.

En resumen, el gobierno del Dr. Lacalle asume el gobierno cuando el país apenas ha retomado la democracia. En cuanto a las inversiones en capital fijo se alinea con la estrategia del Dr. Sanguinetti y el promedio de inversión es similar para ambos gobiernos, el país está en plena recuperación y se hace necesaria la recuperación de la infraestructura nacional. En referencia a la inversión en capital humano, el Dr. Lacalle propone una estrategia coherente con los partidos conservadores, invierte poco en educación pública. Sin

embargo en el año 1993 se crea la JUNAE, financiada a partir del aporte de los trabajadores, pero esto no se acompaña de una baja significativa en el desempleo durante sus años de gobierno. Cabe recordar también que durante este período se disuelven los Consejos de Salarios, lo que dificulta aun más la situación salarial de los trabajadores.

Analizando ahora la estrategia en el área privatizaciones es de destacar que esta fue la política emblemática del gobierno del Partido Nacional, no sólo por el impulso dado por el gobierno sino por la fuerte oposición que generó dentro de la sociedad. Finalmente sólo pudieron implementarse algunas de las propuestas del gobierno, aunque lo suficientemente importantes como para marcar su impronta privatizadora. Por último, en cuanto a las políticas impositivas, el gobierno del Dr. Lacalle realizó un importante ajuste fiscal, asociado a la creación de algunos impuestos, esta estrategia no se incluye en las estrategias habituales de los partidos conservadores, quienes habitualmente tienden a disminuir la carga impositiva, sin embargo era necesario cumplir con el aumento de las pasividades originado en la reforma constitucional.

El gobierno del Dr. Vázquez destaca ya desde sus discursos de campaña la importancia de alcanzar objetivos de equidad que permitan mejorar la vida de toda la población, para eso se utilizaran herramientas económicas específicas. Referente a la inversión en capital fijo, ésta había disminuido drásticamente durante el gobierno del Dr. Batlle, el gobierno progresista aumentó muy poco la inversión específica en esta área pero ha destacado repetidamente la necesidad de redistribuir estos montos y mejorar la eficiencia en ese aspecto. Por tanto aunque es notorio el menor porcentaje del PBI que vuelca el gobierno progresista en capital fijo en comparación con lo que invertía el gobierno del Dr. Lacalle, es claro que la intención

del gobierno progresista es mejorar la eficiencia en esta área y no la de dejarla librada a los intereses del mercado.

Respecto a la inversión en capital humano, el gobierno del Dr. Vázquez ha trabajado enfáticamente en mejorar la educación pública y en brindarle a toda la población mejoras en este servicio, en ese sentido debe destacarse la concreción del Plan Ceibal²⁴ que ha permitido a niños de todo el país mejorar sus capacidades en el área informática. En cuanto a las políticas de reconversión laboral, no ha cambiado la fuente de financiación para la JUNAE, sin embargo existen otros planes dentro del gobierno que se han ocupado de mejorar las capacidades de aquellos más necesitados. Acorde a esta estrategia el gobierno ha convocado nuevamente a los Consejos de Salarios logrando un ambiente propicio para la mejora de los salarios y la calidad de los empleos.

En lo referente a las privatizaciones el Frente Amplio ha demostrado claramente que su intención es mantener en manos del Estado aquellos recursos productivos que sean considerados fundamentales para el sustento del país, y por otra parte modernizar mediante asociaciones con privados aquellas empresas públicas que lo necesiten para subsistir en el mercado.

En cuanto a la política impositiva, el diagnóstico de Perazzo y Rodríguez describe claramente los objetivos que persigue el gobierno progresista y estos se alinean claramente con los objetivos tradicionalmente seguidos por los gobiernos socialdemócratas.

²⁴ Plan de inclusión y acceso a la sociedad de la información y el conocimiento que integra la Agenda Digital del Gobierno, para ser aplicado por ANEP, se entregará a cada niño un computadora portátil de uso personal.

En términos generales es posible concluir que el gobierno del Dr. Lacalle mostró claras intenciones de implantar un modelo liberal-conservador aunque las circunstancias en que se encontraba la economía nacional al asumir el gobierno y la oposición política y social, no le permitieron aplicar estas medidas en toda su extensión. Por su parte el gobierno del Dr. Vázquez asumió el gobierno después de una severa crisis económica y social, sin embargo ha logrado superar dificultades y aplicar sus propuestas buscando alcanzar los anhelados objetivos de equidad.

Retomando la pregunta que inicia este trabajo, es posible afirmar que ha sido posible para los partidos políticos uruguayos promover sus estrategias económicas al alcanzar el gobierno, y de esta manera han podido cumplir con sus objetivos políticos.

vi. Bibliografía

Antía, F. (2001), *La Economía uruguaya en 1985-2000: políticas económicas, resultados y desafíos*, Documento de Trabajo 4/01, Instituto de Economía.

Antía, F. (2001) “La economía uruguaya desde el restablecimiento de la democracia hasta fin de siglo 1985-2000”, en *El Uruguay del siglo XX: la economía*, EBO-IE.

Bobbio, N. (1995) *Derecha e izquierda. Razones y significados de una distinción política*, Santillana- Taurus,.

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

Boix, C. (2000), “Partisan Governments, the International Economy, and Macroeconomic Policies in Advanced Nations, 1960-93”, en *World Politics* Vol. 53, Nº1.

Bouzas, R. y Ffrench- Davis, R.(1998) “La globalización y la gobernabilidad de los países en desarrollo”, en *Revista de la CEPAL*, Nº Extraordinario.

Budge, I., Klingemann, HD., Volkens, A., Bara, J., Tanenbaum, E.(2001), *Mapping Policy Preferences. Estimates for Parties, Electors and Governments 1945-1998*, Oxford University Press.

Chasquetti, D., y Moraes, J.A. (2000), “Hipótesis para una teoría del ciclo político en Uruguay”, en *La segunda transición en Uruguay*, FCU.

De Armas, G., Garcé, A., y Yaffé, J. (2003) “Introducción al estudio de las tradiciones ideológicas de los partidos uruguayos en el siglo XX”, en *Política y Gestión*, Nº 5.

De Sierra, G. (1994) “Neoliberalismo, ajuste y cambios sociopolíticos en Uruguay” en *Los pequeños países de América latina en la hora neoliberal*, Ed. Nueva Sociedad.

Ffrench- Davis, R. (1996) “Políticas macroeconómicas para el crecimiento”, en *Revista de la CEPAL*, N°60, 1996.

Garcé, A., y Yaffé, J. (2004), *La era progresista* (incluye capítulo “Un balance de los primeros ocho meses de la administración Vázquez”), Editorial Fin de Siglo.

----- (2004) “De las ideas a las políticas: Programas partidarios, agenda de gobierno y políticas públicas en el Uruguay contemporáneo (1985-2005)”, en *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*. Vol. XXXIV: 1-2, Institute of Latin American Studies, Stockholm University.

Klingemann, HD., Hofferbert, R., Budge, I. (1994), *Parties, Policies, and Democracy, Theoretical Lenses on Public Policy*, Westview Press.

Macadar, L. (1982) *Uruguay 1974-80: ¿un nuevo ensayo de reajuste económico?*, CINVE-EBO.

Mordecki, G. (2003), “Principales objetivos e instrumentos de la política económica aplicada en Uruguay: 1990-2002”, Notas de Clase 1/03, Instituto de Economía.

North, D. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo Cultura Económica.

Olesker, D. (2002), “Los impactos de la globalización en la economía y la sociedad Uruguay”, en *La globalización económico-financiera, su impacto en América Latina*, CLACSO.

Przeworski, A.(2001), “¿Cuántas terceras vías puede haber?”, versión electrónica en [www. istor.cide.edu/archivos/num_7](http://www.istor.cide.edu/archivos/num_7)

Sartori, G. y Morlino, L. (eds.) (1994) *La comparación en las ciencias sociales*. Alianza Editorial.

Traversa, F. (2005) “¿Quo vadis progresismo? Perspectivas sobre la política económica del Frente Amplio en el gobierno”, en *Las claves del Cambio, ciclo electoral y nuevo gobierno 2004/2005*, Colección Política Viva, Ediciones de la Banda Oriental, ICP.

Vitelli, R. (1998), “El gobierno del Partido Nacional (1990-1995): instalación o fracaso de un proyecto?”, en *Revista de Ciencias Sociales*, N° 14, 1998.

viii. Anexos

Series de datos

Evolución de inversión pública en capital fijo

AÑO	1985	1986	1987	1988	1989
PBI	176.061	191.654	206.858	206.840	209.499
F B CAP. FIJO	5.749	6.716	8.105	8.108	8.733
% DEL PBI	3,1	3,5	3,9	3,9	4,1
PROMEDIO %					3,7
VARIACION PERIODO					1

AÑO	1990	1991	1992	1993	1994
PBI	212.840	220.372	237.851	244.172	261.951
F B CAP. FIJO	5.889	8.855	7.884	10.904	12.291
% DEL PBI	2,8	4	3,3	4,5	4,7
PROMEDIO %					3,9
VARIACION PERIODO					1,9

AÑO	1995	1996	1997	1998	1999
PBI	258.159	272.559	286.317	299.311	290.791
F B CAP. FIJO	8.417	8.970	9.181	9.631	11.190
% DEL PBI	3,2	3,3	3,2	3,2	3,8
PROMEDIO %					3,3
VARIACION PERIODO					0,6

AÑO	2000	2001	2002	2003	2004
PBI	286.600	276.898	246.351	251.709	281.461
F B CAP. FIJO	10.200	9.061	6.168	5.482	5.528
% DEL PBI	3,6	3,3	2,5	2,2	2
PROMEDIO %					2,7
VARIACION PERIODO					-1,6

AÑO	2005	2006
PBI	300.104	321.110
F B CAP. FIJO	6.573	8.682
% DEL PBI	2,2	2,7
PROMEDIO %		2,5
VARIACION PERIODO		0,5

Evolución de inversión pública en capital humano.

AÑO	1985	1986	1987	1988	1989
ANEP %PBI	1,76	1,99	1,97	1,99	2,03
PROMEDIO%					1,94

AÑO	1990	1991	1992	1993	1994
ANEP %PBI	2,00	1,91	1,86	2,25	1,89
PROMEDIO%					1,98

AÑO	1995	1996	1997	1998	1999
ANEP %PBI	1,85	2,17	2,26	2,29	2,58
PROMEDIO%					2.23

AÑO	2000	2001	2002	2003	2004
ANEP %PBI	2,52	2,72	2,75	2,69	2,45
PROMEDIO%					2,63

AÑO	2005	2006
ANEP %PBI	2,41	2,41
PROMEDIO%		2,41