UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA

Tesis Licenciatura en Ciencia Política

Una mirada comparativa del modelo económico de los 90, en Chile y Uruguay. Actores e instituciones políticas en el proceso de toma de decisión

María Noel Giménez
Tutor: Daniel Chasquetti

2011

ÍNDICE:

INTRODUCCIÓN.-…….....1

CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO. ……...2

1.1- Las reformas en América Latina. …….2

1.2- Los procesos de toma de decisión en los regímenes de gobierno. Instituciones, actores y preferencias. ……..5

CAPITULO II: EL CASO URUGUAYO. …….....10

2.1- Historia reciente y el camino de las reformas de Estado..... 10

2.2- El gobierno de Lacalle y su programa de reformas económicas (1989-1994). ……. 13

2.3- El freno a la "arremetida privatizadora": el fracaso de la reforma de la Seguridad Social y de la ley de Empresas Públicas. ……. 15

2.4- Análisis. ……. 17

CAPITULO III: EL CASO CHILENO. ……... 23

3.1- Historia reciente y el camino de las reformas de Estado. …….. 23

3.2- Los gobiernos de la Concertación y sus programas de reformas económicas en la década de los noventa. ……....27

3.3- Reforma Laboral durante la administración de Frei (1994-1999)- Un intento frustrado. ……..29

3.4- Análisis. ……..30

CAPITULO IV: CONCLUSIONES. …….....35

BIBLIOGRAFÍA…..……...41

ANEXOS. …….....45

1. Introducción

Durante los últimos cuarenta años, las economías de América Latina fueron sometidas a drásticos cambios estructurales. Las razones que motivaron las reformas respondían a diferentes diagnósticos, en general vinculados con el agotamiento de los modelos económicos estado-céntricos y a las profundas crisis motivadas por la ausencia de crecimiento. Luego de la democratización de los años ochenta y noventa, en países como Chile los cambios estructurales quedaron en pie, pero en otros, se profundizaron a partir del impulso brindado por el Consenso de Washington. Países como Argentina, Bolivia y Perú, avanzaron raudamente en la aplicación de las recomendaciones reformistas. Sin embargo, otros países como Uruguay o Brasil, mostraron procesos de reforma mucho más graduales. Atentos a este fenómeno, muchos especialistas destacaron las diferencias existentes en la implementación de las reformas, como así también los distintos resultados alcanzados. ¿Por qué en algunos países dónde existían gobiernos proclives a las reformas avanzaron tan lentamente? En particular, ¿por qué Uruguay procesó cambios estructurales de su economía tan tímidos, cuando las coaliciones de gobierno que se sucedieron entre 1990 y 2005 eran proclives a impulsar dichas modificaciones? En el otro extremo, ¿Por qué en otros países donde fuerzas de centro izquierda llegaron al gobierno no se produjeron reversiones a los cambios estructurales realizados? En particular, ¿Por qué en Chile, los gobiernos de la Concertación no revirtieron las reformas estructurales realizadas por la dictadura de Pinochet?

En otras palabras, la pregunta que aquí se busca responder es por qué gobiernos de centro-derecha en Uruguay no profundizaron las reformas, y por qué gobiernos de centro izquierda en Chile no revirtieron las reformas. La respuesta que propongo sostiene que la interacción entre factores institucionales y actores con capacidad de veto del sistema político limitan la capacidad del gobierno para producir cambios radicales que modifiquen el status quo.

En este trabajo, se analiza esta relación dentro del marco institucional del presidencialismo, buscando identificar a los actores políticos relevantes del sistema y sus preferencias en materia de políticas públicas. Desde una perspectiva comparativa, se buscará determinar las razones de esos resultados, mediante el análisis del conjunto de reglas de juego que favorecen el desempeño de los actores de veto del sistema

CAPITULO 1 MARCO TEORICO

1.1 Las reformas en América Latina

Como afirma Juan Carlos Torre (1998), si bien hubo experiencias precursoras en los años 70 para los países de la región, el giro hacia las reformas económicas estructurales se produjo tiempo más tarde, bajo el impacto de la crisis de la deuda externa. Asimismo, sostiene que los gobiernos tomaron la decisión de realizar el ajuste económico para poder retomar el control de sus economías y poner fin al peligro de la inestabilidad institucional en este contexto de crisis económica. En tal sentido, con respecto a las experiencias de los años 80 afirma…"*En tales circunstancias los responsables políticos optaron por archivar las ilusiones distribucionistas para escoger, por puro espíritu de supervivencia, políticas de rigor económico, aun corriendo el riesgo de alienarse el respaldo de sus bases de apoyo*" (Torre 1998).

Para Acuña y Smith (1996), las presiones ejercidas por las instituciones financieras internacionales en este contexto de crisis fueron relevantes para entender la implementación de las reformas económicas estructurales. Según Wisecarver (1992), los programas de ajuste estructural exigían una fuerte disciplina fiscal, monetaria y cambiaria. Las políticas recomendadas por los organismos internacionales se focalizaron en: un fuerte control y reducción del déficit fiscal, poniendo énfasis en las empresas públicas, eliminación de todas las restricciones sobre el comercio internacional (aranceles), libre fijación de precios y la privatización de empresas publicas y activos del Estado.

El Banco Interamericano de Desarrollo (Lora 2001), elaboró un documento en el cual se presentan los cambios que realizaron los países de la región, así como un índice para medir la evolución de la reforma en cada una de las áreas[1]. El documento comprende a países de América Latina entre mediados de los años ochenta y fines de los noventa. Concluye que si bien la velocidad y profundidad de las reformas ha variado según área y país, los mayores logros se pueden apreciar en el área comercial y financiera, en tanto las privatizaciones para la región en su conjunto ha tenido un

[1] El documento, elaborado por Eduardo Lora (BID), describe y mide el grado de avance de las reformas estructurales, utilizando un índice de políticas estructurales, que sintetiza "el estado de progreso de las políticas en las áreas comercial, financiera, tributaria, privatizaciones y laboral" (Ver Lora, Eduardo. 2001. "Las reformas estructurales en América Latina: que se ha reformado y como medirlo".Banco Interamericano de Desarrollo).

progreso limitado. Como señala el informe, Bolivia, Argentina, Perú, Brasil y el Salvador han sido los países que han tenido un avance mayor, en tanto Honduras, Ecuador, Costa Rica, Paraguay y Uruguay los que tuvieron un avance menor[2].

En síntesis, las reformas estructurales han sido implementadas de forma heterogénea y los resultados económicos también han sido diversos. Dentro de los cambios más importantes encontramos los procesos de redemocratización, el realineamiento con la política internacional, la creciente influencia de las instituciones financieras internacionales, entre otros.

Con respecto a los factores que han condicionado la implementación de las reformas propugnadas por el Consenso de Washington, Torre (1998) afirma que "*Si bien los cambios en el contexto internacional han condicionado fuertemente las opciones de desarrollo de los países de América Latina, no han determinado las respuestas que éstos han dado a los desafíos impuestos por las crisis*". Desde esta perspectiva, para entender los distintos resultados hay que tener en cuenta los factores de naturaleza interna (doméstica) de los países. En tal sentido, por un lado aparecen los factores económicos, que refieren a shocks externos y a las reacciones a los mismos, y por otro, los factores políticos, concretamente institucionales. Para Torre (1998), la adversidad económica (factores económicos) puede influir en la implementación del ajuste estructural "*pero no basta por si sola para determinar cuándo, cómo y en qué medida se realizará el ajuste*". Por esa razón, la influencia de factores políticos será decisiva para entender la diversidad de respuestas. En síntesis, "*Las preferencias políticas tanto de la comunidad financiera internacional, como de los empresarios, los trabajadores y demás grupos de interés locales no entran necesariamente en forma directa en los procesos de reforma, antes son filtradas por las orientaciones ideológicas y los cálculos políticos de los lideres de gobierno que son en definitiva, quienes sancionan y autorizan la continuidad o el cambio en las políticas publicas*" (Torre 1998).

En idéntico sentido argumentativo, Acuña y Smith (1996) consideran que "*aún en situaciones en que la formulación de la política económica no tiene más que una alternativa, la significación política de dicho suceso variará radicalmente en función de múltiples factores"*. Uno de ellos, es destacado por Boix (1998) cuando afirma que "*La mayoría de los modelos teóricos político-económicos existentes tienden a soslayar*

[2] Ver Lora, Eduardo. 2001. "Las reformas estructurales en América Latina: que se ha reformado y como medirlo", Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Página 26.

partidos e ideologías políticas como variables importantes para comprender la interacción entre economía y política, y por el contrario ponen especial énfasis en los considerables efectos que determinadas estructuras institucionales ejercen en la evolución de la política económica y de la economía"[3]. Si bien reconoce que las estructuras institucionales constriñen la capacidad de acción de los partidos políticos, considera que focalizarnos solo en este punto dará como resultado una comprensión demasiado limitada del fenómeno: "*Los partidos políticos desarrollan diferentes estrategias competitivas para ordenar los factores de producción o inputs de la economía de la forma más adecuada para maximizar la tasa de crecimiento económico al mismo tiempo que sirven a los intereses de sus respectivos electorados"*[4].

En su trabajo[5], Boix (1998), analiza las políticas estructurales de los últimos treinta años y concluye que el componente ideológico del gobierno es un factor decisivo para comprender las diferentes estrategias dirigidas a alterar la tasa de crecimiento de la economía a largo plazo. En este sentido, la elección del conjunto de políticas destinadas a afectar las condiciones estructurales de la economía depende de los partidos políticos en el gobierno y de sus preferencias ideológicas. Entiende que *"Aunque todos los gobiernos con independencia de su orientación ideológica están interesados en asegurar una tasa elevada de crecimiento económico, se inclinan por emplear diferentes instrumentos para obtenerla"*[6].

Los partidos de derecha tienden a implementar políticas económicas pro mercado, mientras que los partidos de izquierda tienden a poner énfasis en la participación del Estado en el proceso económico. Por tanto, si los partidos de izquierda que integran la Concertación hubiesen actuado bajo esta lógica, Chile habría asistido a algún tipo de intento de reversión de las reformas estructurales de los años setenta y ochenta. Sin embargo, esto no ocurrió. Mientras tanto, en Uruguay, dos coaliciones de centro-derecha (encabezadas por Lacalle y Sanguinetti) intentaron introducir reformas estructurales de diferente alcance. Si los partidos que gobernaron durante esos años hubiesen actuado bajo la lógica descrita por Boix, las reformas estructurales deberían haber avanzado en forma sostenida. Sin embargo, eso tampoco ocurrió.

[3] Boix, Carles.1998. "Partidos Políticos, Crecimiento e Igualdad", Alianza Editorial, Página 23,
[4] Boix, Carles.1998. "Partidos Políticos, Crecimiento e Igualdad", Alianza Editorial, Página 24.

[5] Boix, Carles.1998. "Partidos Políticos, Crecimiento e Igualdad", Alianza Editorial, Página136.
[6] Boix, Carles.1998. "Partidos Políticos, Crecimiento e Igualdad", Alianza Editorial, Página 26.

1.2 Los procesos de toma de decisión en los regímenes de gobierno. Instituciones, actores y preferencias

Para el institucionalismo, según afirma Mainwaring (1995), las instituciones son relevantes ya que no solo crean incentivos para los actores políticos, sino que también agudizan las identidades de los mismos, y establecen el contexto en el que se desarrolla el proceso de toma de decisión política[7]. Asimismo, ellas son decisivas en la construcción de regímenes democráticos en tanto pueden ayudar o entorpecer dicha construcción (Mainwaring 1995). En democracias consolidadas las instituciones deberían estar bien arraigadas y difícilmente se modifiquen. Asimismo, los actores políticos aprenden a acomodarse a dichas instituciones y diseñan sus estrategias de acuerdo a ellas (Mainwaring 1995).

En el presidencialismo, el proceso de formulación de las políticas públicas está centrado en la relación Ejecutivo- Legislativo, y sus características guardan relación con la distribución de poder que cada constitución realiza (Mainwaring 1995). En este sentido, los presidentes con más poderes tendrán mayor capacidad de imponer sus preferencias en materia de políticas públicas que los presidentes que carezcan de ellas. Además en ese escenario la formación de mayorías legislativas reviste un papel primordial, ya que el poder de los presidentes no se agota solamente en los aspectos formales (Mainwaring y Shugart 1997).

En los casos donde los presidentes no cuenten con mayorías legislativas, se puede generar una situación de bloqueo que podría resultar en una crisis del régimen democrático.

Por tanto, el papel de los partidos políticos es relevante en esta perspectiva. Como bien señala Jones (2005), el nivel de fragmentación del sistema de partidos influye decisivamente en el proceso de toma de decisión, es decir, cuanto más partidos más complejo será el proceso de toma de decisión. Como afirma Mainwaring, en un sistema multipartidista el partido del presidente se ve forzado a construir coaliciones para poder gobernar y cuanto más fragmentado esté el sistema de partidos más difícil será construir una coalición de gobierno. En este sentido Mainwaring sostiene que "…*la*

[7] Mainwaring, Scott. 1995. "Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación". Página 115.

naturaleza del sistema de partidos afecta significativamente al funcionamiento del Presidencialismo"[8].

En esta línea argumentativa adquiere especial importancia el concepto de actor de veto, propuesto por George Tsebelis (2006). Desde su perspectiva, los resultados políticos de un sistema están condicionados por las preferencias de los actores implicados y por las instituciones dominantes en el sistema. Tsebelis afirma "*Las instituciones políticas tradicionales como tipo de régimen, o numero de cámaras de un parlamento o numero, cohesión y posiciones ideológicas de los partidos o reglas de toma de decisión de todos estos actores, se traducirán en alguna constelación de jugadores con veto, que a su vez determinará la estabilidad política de un sistema político"*[9].

Para Tsebelis (2006), los jugadores con veto son aquellos actores individuales o colectivos cuyo acuerdo es necesario para que se produzca un cambio en el status quo. Este acuerdo requiere de una decisión unánime de todos los actores con poder de veto del sistema político. En este sentido, Tsebelis considera que la imposibilidad de alterar el status quo será el resultado de muchos jugadores con poder de veto y con diferencias ideológicas entre ellos. El concepto de estabilidad política será utilizado por Tsebelis para expresar la dificultad de producir un cambio importante del status quo. Los jugadores con veto pueden ser de dos tipos, institucionales o partidarios. Los jugadores con veto institucionales son los generados por la constitución, mientras que los jugadores con veto partidarios son los generados por el proceso político. Siguiendo a Tsebelis (2006), en los sistemas políticos los actores hacen propuestas a otros, quienes pueden aceptarlas o no. El límite de aceptación de esas iniciativas se denomina "curva de indiferencia" del actor. En términos de Tsebelis (2006), "*El jugador con veto que establece la agenda (por ejemplo, el ejecutivo) tiene una ventaja comparable y es que puede considerar el conjunto ganador de los otros como su restricción y seleccionar de este el resultado que prefiera*"[10].

En un escenario donde tenemos un único jugador con poder de veto, este no tiene restricciones y puede seleccionar cualquier punto dentro de su "curva de

[8] Mainwaring, Scott. 1995. "Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación". Página 117.
[9] Ver Tsebelis, George. 2006. "Veto Player. How Political Institutions work". Princeton University Press, Página 18.

[10] Ver Tsebelis, George. 2006. "Veto Player. How Political Institutions work". Princeton University Press, Página 37.

indiferencia" (Tsebelis 2006). Cuando el número de actores de veto es mayor el proceso se complejiza y la probabilidad de modificar el status quo disminuye, esto es, se reduce el "conjunto ganador del status quo" (*winset*). Además, Tsebelis entiende que conforme se contrae el tamaño del conjunto ganador (quiere decir que hay más jugadores con veto o sus distancias ideológicas aumentan), se reduce la importancia del establecimiento de agenda.

Con respecto al proceso del establecimiento de la agenda, la diferencia entre los regímenes democráticos y los no democráticos, se encuentra en que dicho proceso en las democracias es competitivo, en tanto en los segundo no lo es (Tsebelis 2006).

Entre los regímenes presidenciales y parlamentarios también existe una diferencia respecto al sujeto encargado de establecer la agenda. En el parlamentarismo la agenda la establece el gobierno, mientras que en el presidencialismo –del tipo estadounidense- la establece el parlamento (Tsebelis 2006). En este sentido, Tsebelis entiende que la diferencia entre ambos regímenes se basa en el "cambio endógeno permitido", esto refiere a cambios en el gobierno para el parlamentarismo y cambios en las coaliciones legislativas para el presidencialismo (Tsebelis 2006).

Tsebelis sostiene que "*en países con fuerte control de la agenda por parte del gobierno, las negociaciones partidarias para la coalición de gobierno terminarán en un gobierno minoritario o en un gobierno con pocos actores de veto*"[11].

Cuando no hay un control de la agenda por parte del gobierno, los partidos van a formar grandes coaliciones con el fin de controlar la legislatura. En este sentido, "*la existencia de muchos actores de veto los hace incapaces para pasar por el parlamento las muchas y significativas piezas que son necesarias para controlar la agenda"*. Por lo tanto, gobiernos con muchos actores de veto deben hacer menos uso de esta medida (Tsebelis 2006).

Para respaldar estas afirmaciones, Tsebelis hace referencia al estudio de Doering, según el cual países los gobiernos multipartidistas han hecho menos uso del control de agenda (13.7%), que los gobiernos de un solo partido (20.7%).

Por lo tanto, la existencia de muchos actores de veto estará fuertemente relacionada con una falta de control institucional de la agenda por parte del gobierno, lo cual favorecerá gobiernos débiles y parlamentos fuertes (Tsebelis 2006).

[11] Ver Tsebelis, George. 2006. "Veto Player. How Political Institutions work". Princeton University Press, Página 114.

Para Tsebelis, más allá de las diferencias entre el presidencialismo y el parlamentarismo, lo que importa es el número de jugadores con veto en cada uno de ellos. En este sentido afirma "*La mayor parte de las diferencias entre los regímenes que se examinan en la bibliografía tradicional, se pueden estudiar como diferencia en numero, posiciones ideológicas y cohesión de los jugadores con veto correspondientes, así como la identidad, preferencias y poderes institucionales de los establecedores de agenda"*[12] (Tsebelis 2006).

Pero además del número de actores de veto, debemos considerar las diferencias ideológicas entre ellos. En este sentido, "*una coalición legislativa con una importante distancia ideológica generará rendimientos legislativos decrecientes*"[13]. De este modo, como señala Tsebelis (2006) "*el número de leyes importantes aprobadas resultará una función creciente de la distancia entre el gobierno actual y el gobierno anterior, debido a que cada gobierno va a tratar de modificar las políticas que no le agraden, y cuanto mayor sea la distancia entre ambos gobiernos mayor será la distancia entre los actores de veto y el status quo"*[14]. O sea, "*el número de leyes importantes irá variando en forma inversamente proporcional al rango ideológico de las coaliciones legislativas de los gobiernos que las producen, y esa relación será directamente proporcional con las diferencias entre las posiciones ideológicas de los gobiernos actuales y anteriores*"[15]. Esto es muy importante para comprender por qué algunos sistemas con altas rotaciones en el gobierno presentan problemas para modificar el status quo[16]. En este sentido, como sostiene Tsebelis, la existencia de muchos actores de veto con diferencias ideológicas importantes entre ellos, supone que los cambios en el proceso legislativo serán incrementales. "*Si ocurre un shock externo, un gobierno con muchos actores de veto y gran distancia ideológica entre ellos, no podrá controlar la situación ni podrá ponerse de acuerdo en las políticas necesarias*"[17].

[12] Ver Tsebelis, George. 2006. "Veto Player. How Political Institutions work". Princeton University Press, Página 67.
[13] Ver Tsebelis, George. 2006. "Veto Player. How Political Institutions work". Princeton University Press, Página 185
[14] Ver Tsebelis, George. 2006. "Veto Player. How Political Institutions work". Princeton University Press, Página 165.
[15] Ver Tsebelis, George. 2006. "Veto Player. How Political Institutions work". Princeton University Press, Página 185.
[16] Ver Tsebelis, George. 2006. "Veto Player. How Political Institutions work". Princeton University Press, Página 185.

[17] Ver Tsebelis, George. 2006. "Veto Player. How Political Institutions work". Princeton University Press, Página 187.

El aumento en el número de partidos en un gobierno puede llevar a que no se llegue a un consenso para modificar el status quo. Entiende que este aumento en la cantidad de partidos puede llevar a que no se tomen medidas en áreas económicas relevantes, como por ejemplo que se posponga un ajuste fiscal. En este caso plantea que este tipo de decisiones, más bien, las demoras en tomar este tipo de medidas son consecuencia de las discusiones entre los partidos miembros de la coalición respecto a los costos políticos que conllevan tomar este tipo de medidas (económicas). Señala que estas situaciones son más propensas a ocurrir en sistemas políticos fragmentados y polarizados.

En síntesis, lo importante es llegar a construir un acuerdo que permita la aprobación de la legislación, con esto nos referimos concretamente a la construcción de consensos en sistemas presidenciales. El proceso de gobierno se convierte por tanto en el proceso de toma de decisiones de los actores con capacidad de veto, por lo cual será fundamental conocer cuáles son los actores que ostentan el potencial de convertirse en jugadores de veto así como el marco institucional en que ellos se mueven. Esta teoría es muy útil para el estudio de los procesos legislativos, en tanto se focaliza en los procesos de toma de decisiones en esa arena. Siguiendo a Tsebelis (2006), en lugar de concentrarnos en el tipo de régimen, o en las características del sistema de partidos, nos focalizamos en las características del proceso legislativo, y en la interacción de los distintos actores con capacidad de veto en dicho proceso.

CAPITULO 2: EL CASO URUGUAYO

2.1- Historia reciente y el camino de las reformas de Estado

A fines de la década del cincuenta se asistió al agotamiento del modelo económico de Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI), que se venia gestando en el país desde la década del treinta. La crisis internacional de 1929 llevó al cierre de las economías mundiales, implementando fuertes políticas proteccionistas. En este contexto, desde el Estado se comenzaron a gestar una serie de instituciones reguladoras con el fin de dinamizar actividades vinculadas al mercado interno. Durante el Terrismo (1933-1938) se promovió un proceso de diversificación productiva que sin duda marco un cambio en la estructura de la economía, alterando históricamente el peso de los sectores en la estructura global.

Como afirman Bertino, Bertoni, Tajam y Yaffe (2001), la combinación de una política de incentivos con otras de transferencias de recursos, estimuló una reorientación de la inversión hacia el sector industrial. La industria creció, durante los siguientes veinte años, a un ritmo inigualable, convirtiéndose en el sector dinamizador de la economía. La ganadería fue perdiendo peso, pasando de "*representar el 55% del PBI en 1900, a un 33 % en 1930*"[18], cayendo aun más durante los años cuarenta y cincuenta. Durante esas décadas, la agricultura fue diversificando sus cultivos. Este desarrollo fue protegido por el Estado, constituyéndose así el Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (Modelo ISI).

Como afirman Bertino, Bertoni, Tajam y Yaffe (2001), *"entre 1943 y 1958, con el instrumental utilizado el Estado desplegó la política de promoción industrial mas impetuosa que se registra en la historia del país"*[19].

El agotamiento del modelo económico de posguerra fue inevitable a fines de los cincuenta y la economía uruguaya entró en una profunda crisis.

Como sostienen Filguiera, Garce, Ramos y Yaffe (2003), a partir de 1959 se fue plasmando en el Estado la idea de que los mercados y la sociedad civil debían adquirir un mayor protagonismo en el proceso de desarrollo. Se comenzó a transitar por la senda del "amortiguado repliegue del Estado". Dos políticas marcaron el comienzo

[18] Ver Bertino, Magdalena, Reto Bertoni, Héctor Tajam y Jaime Yaffé. 2001. "La Larga marcha hacia un frágil resultado 1900-1955.Banda Oriental. Página 30.
[19] Ver Bertino, Magdalena, Reto Bertoni, Héctor Tajam y Jaime Yaffé. 2001. "La Larga marcha hacia un frágil resultado 1900-1955.Banda Oriental. Página 55.

del proceso de liberalización del estado uruguayo. Por un lado la ley de Reforma Monetaria y Cambiaria (1959), y por otro la modificación de la política industrial (1959), que paso de la promoción indiscriminada de la industria, en el marco del Modelo ISI, a una promoción selectiva de industrias de exportación.

Los años sesenta se caracterizaron por "la inflación, el boom de la especulación y los vaivenes en la orientación económica, que osciló entre el liberalismo y el dirigismo, entre regímenes cambiarios libres y controlados". Luego de la muerte del Presidente Gestido, se produjo un cambio definitivo en el manejo económico. En 1968, el nuevo Presidente, Jorge Pacheco Areco, decretó la congelación de precios y salarios, y el Estado respondió con un aumento de la represión sindical y con la adopción de Medidas Prontas de Seguridad ante el descontento popular. Como resultado del ajuste económico se observó un aumento en la producción entre 1969 y 1970, aunque dicha mejora respondió básicamente a la recuperación del mercado externo de la carne vacuna.

Pero en 1971 el resultado económico fue negativo. Las exportaciones cayeron un 12%, se produjo un aumento en la fuga de capitales y en el endeudamiento externo del país, el déficit fiscal aumento como consecuencia de la política electoralista del periodo y el saldo de la balanza comercial fue negativo. Luego del triunfo de Bordaberry en 1971 se comenzó a transitar nuevamente por el camino del liberalismo económico. La agitación social y la violencia en el contexto político contribuyeron dramáticamente a la gestación de los sucesos del 27 de junio de 1973. Para Finch (2005), "*Los orígenes del Golpe estuvieron en la crisis política de largo plazo que siguió al quiebre del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, y en la incapacidad del sistema político de implementar un nuevo modelo económico capaz de asegurar su aceptación en un momento de severa tensión política y social*"[20].

Durante la década del setenta y principio de los años ochenta, Uruguay fue uno de los países pioneros en llevar adelante las llamadas reformas de primera generación (Moreira 2004). Los mayores logros se focalizaron en la liberalización comercial y financiera. El Plan Nacional de Desarrollo adoptado como parte de la estrategia de gobierno, tenía como objetivos, por un lado, aumentar las exportaciones, sobre todo las "exportaciones no tradicionales" con materias primas mas altamente procesadas o

[20] Finch, Henry. 2005. "La dictadura militar 1973-1985". Página 271

manufacturadas. Y por otro, establecer las garantías para la inversión extranjera, aprobando para ello la Ley de Inversiones Extranjeras.

Durante el periodo que Notaro (2001) denomina "Intervencionismo Reestructurador" (1973 –1978), se puso especial atención a la apertura del sistema financiero y a la entrada de capitales extranjeros. Como sostiene Constanza Moreira (2004), la apertura iniciada en 1974 tuvo como pilares la apertura financiera con libre movilidad de capitales, la libertad de fijación de la tasa de interés y la tenencia de activos internacionales. También se observa una concentración del capital extranjero en el sistema financiero, generando "(…) *una progresiva extranjerización del sistema bancario privado, un importante crecimiento de las operaciones en moneda extranjera de la economía y un creciente incremento de la deuda externa.*"[21] (Moreira 2004), Las políticas orientadas a la liberalización del sector financiero "*dieron como resultado la creación de un mercado de capitales abierto que buscaba una fuerte integración con el sistema financiero internacional"*.

Entre 1978 y 1982 se asistió a lo que Notaro califica como "liberalismo estabilizador". En octubre de 1978 se introdujo una política de tipo de cambio fijo (conocida como la "tablita") y comenzó a tomar fuerza la estrategia que priorizaba la estabilización de precios. En lo referente a la política financiera, se implementaron una serie de medidas que completaron la liberalización del sistema Las instituciones de intermediación financiera se vieron beneficiadas tanto con la eliminación del impuesto único a la actividad bancaria como con la baja de salarios (Notaro 2001). A su vez el aumento de la captación fue estimulado por las tasas de interés internas mayores que las externas. La expansión del crédito fue mayor debido al aumento del margen de endeudamiento de los bancos, que pasó de 16 a 30 veces la responsabilidad patrimonial a mediados de 1979. La eliminación de los encajes obligatorios, también contribuyo a esta expansión del crédito. En lo que refiere a la demanda de crédito, la misma fue estimulada por la apertura comercial.

Los resultados económicos del periodo fueron negativos. El PBI cayó en 1980 y en noviembre de 1982 el Banco Central se vio obligado a abandonar la tablita, retirándose del mercado cambiario. Estos resultados económicos no le fueron favorables al régimen. Como afirma Finch (2005) "*El aumento del déficit del sector publico sirvió*

[21] Morerira, Constanza. 2004. "Final del Juego, del bipartidimo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay". Trilce. Página 88.

para socavar la confianza en las políticas del régimen tanto nacional como internacionalmente"[22].

Desde 1982 a 1985 se trató de sostener una situación cada vez más crítica y de allí su caracterización como "intervencionismo de supervivencia" (Notaro 2001). Las medidas implementadas tenían como objetivo garantizar la supervivencia del capital financiero y para ello el Estado debió acudir a la compra de carteras y a la refinanciación de deudas bancarias. El déficit fiscal cayó del 8.7 % del PBI en 1982 a 4 % y 5.3 % en los siguientes dos años. La situación fiscal era peor que en los años setenta. El nivel de desempleo no tuvo mejoras y el nivel de salarios reales cayo un 30 % entre 1982 y 1984. El nivel de endeudamiento de la economía a la salida de la dictadura representaba en valores cinco años de exportaciones, y el servicio de la deuda ascendía a 900 millones de dólares.

La reapertura democrática se concretó luego de complejas negociaciones que permitieron a los partidos políticos recuperar su lugar central en la esfera política. En este contexto, en 1984 se realizaron las primeras elecciones nacionales con partidos y personas proscriptas. El Partido Colorado ganó las elecciones, y en marzo de 1985 asumió Julio Ma. Sanguinetti como Presidente de la República. Sanguinetti encabezó un gobierno de partido que incorporó a políticos nacionalistas a titulo personal en el gabinete Como sostiene Finch (2005), "*Sanguinetti dirigió una administración transicional que tuvo como principal objetivo consolidar la reciente democracia restaurada"*[23].

El crecimiento económico alcanzado en esos años se debió a una fuerte demanda de productos nacionales en la región. A su vez las políticas de liberalización financiera y de apertura comercial no solo fueron mantenidas sino que se profundizaron. El período también se destacó por el restablecimiento de los sindicatos y por la convocatoria de los Consejos de Salarios para el sector privado. En 1986 se aprobó la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado con el objetivo de resolver el problema originado por las denuncias contra militares que violaron los derechos humanos durante la dictadura. Esta norma fue objeto de fuertes resistencias de la izquierda y de organizaciones defensoras de derechos humanos, pues la consideraron una ley que garantizaba la "impunidad". Años más tarde, en 1989, dichos grupos

[22] Finch, Henry. 2005. "La dictadura militar 1973-1985". Página 294.
[23] Finch, Henry. 2005. "Entre Batllismo, Socialismo y Neoliberalismo 1985-2000". Página 317.

lograron someter la ley a un referéndum, resultando ratificada con el voto de la mayoría de la ciudadanía.

Siguiendo a Finch (2005), el éxito de la administración de Sanguinetti se debió a condiciones externas favorables, pero fracasó en definir un conjunto de políticas capaces de generar un crecimiento económico de largo plazo.

2.2 - El gobierno de Lacalle y su programa de reformas económicas (1989-1994)

En 1989 ganó la elección el Partido Nacional, asumiendo la Presidencia de la República, Luis Alberto Lacalle. Los programas de los dos principales candidatos de los partidos tradicionales, Lacalle y Batlle, tenían grandes similitudes, pues ambos estaban comprometidos en implementar reformas económicas liberales (orientadas al mercado).

El gobierno de Lacalle se vio obligado a formar una coalición de gobierno para implementar su ambicioso paquete de reformas. Como afirma Chasquetti el presidente electo busco obtener el apoyo de su partido para luego negociar con las fracciones del Partido Colorado. El proceso de negociación no fue sencillo, ya que algunos puntos de su programa suscitaron discrepancias tanto dentro de su propio partido como en algunas fracciones coloradas como el Foro Batllista o el Batllismo Radical. Una de las claves de la negociación era la ley de ajuste fiscal propugnada por Lacalle, pero el segundo sector en tamaño del Partido Nacional, el Movimiento Nacional de Rocha, no la apoyaba pues entendía que seria un duro golpe a la clase media. A su vez, las fracciones de los líderes del Partido Colorado se oponían a integrar el gabinete con sus principales figuras y ofrecían su apoyo para aprobar las leyes que generaran consenso.

El acuerdo denominado “Coincidencia Nacional” estaba integrado por todas las fracciones del Partido Nacional y del Partido Colorado y se sustentaba en un conjunto de políticas que definían las prioridades del nuevo gobierno. Básicamente se sintetizan en un ajuste fiscal; normas para la elección de autoridades del CODICEN y consejos descentralizados; creación del Ministerio de Vivienda; reforma del Estado, focalizado en privatizaciones; y reforma de la Seguridad Social. Sin embargo la coalición demostró ser inestable, las tensiones fueron tan fuertes que marcaron la ruptura de la misma a tan solo 15 meses de haber asumido el nuevo gobierno. El Foro Batllista retiró del gabinete al ministro de Salud Publica y más tarde, el sector de Jorge Batlle al ministro de Vivienda. También se alejarían del gabinete el MNR y el movimiento renovación y

victoria. En 1993, el Presidente contaba solo con el apoyo de su fracción, el Herrerismo, y de la fracción colorada UCB.

En líneas generales, el gobierno de Lacalle enmarcó sus políticas dentro de los lineamientos neoliberales, siguiendo los preceptos rectores del Consenso de Washington. Se implementó un fuerte ajuste fiscal, que tenía como objetivo la contención del proceso inflacionario. Dentro de las reformas económicas se destaca el desarrollo de una fuerte política de apertura comercial dentro de la región y con el resto del mundo. La apertura regional, que tiene como antecedente los tratados bilaterales de los años setenta, se intensificó con la firma del Tratado de Asunción en 1991 que dio creación al MERCOSUR. La reducción del peso del Estado fue uno de los pilares de la reforma y entre otras medidas se logró un importante descenso del número de funcionarios públicos. En lo referente a la política laboral, el Estado se retiró de la negociación colectiva abandonando la convocatoria a los Consejos de Salarios. El calificativo de "arremetida privatizadora"[24] ilustra la centralidad que el gobierno le concedió al tema privatizaciones. Los resultados económicos del periodo fueron positivos, la inflación bajó considerablemente y el PBI creció a un promedio del 4% en el período.

2.3- El freno a la "arremetida privatizadora"[25]: el fracaso de la reforma de la Seguridad Social y de la ley de Empresas Públicas

Si bien el gobierno logró introducir algunas reformas relevantes, fracasó en dos de sus principales proyectos, la reforma de la seguridad social y la ley de empresas publicas.

La reforma del sistema de seguridad social era una de las prioridades del gobierno debido a la situación deficitaria del sistema de previsión social. Según datos manejados por el Partido Nacional el aporte del Estado a la seguridad social en 1991 era de 61.6 millones de dólares más que en 1990[26]. El partido de gobierno proponía en su programa una reforma en "dos líneas de acción"[27]. Por un lado, dentro de las "medidas

[24] Termino utilizado por Constanza Moreira (2004)
[25] Ídem
[26] En "60 meses…que cambiaron al país". 1996. Instituto Manuel Oribe, Departamento de Asuntos Nacionales.

[27] Ver discurso del Presidente Lacalle, En "60 meses…que cambiaron al país". 1996. Instituto Manuel Oribe, Departamento de Asuntos Nacionales. Página 158.

mediatas", se hacía hincapié en modernizar y descentralizar los trámites, básicamente la recaudación y las prestaciones. En el "breve plazo", se buscaba trabajar para la transformación esencial del sistema, pasando de una capitalización del ahorro individual administrado en patrimonios separados con supervisión del Estado[28]. Durante el período, se presentaron cuatro proyectos de reforma y ninguno logró alcanzar una mayoría parlamentaria, pese a las estrategias desarrolladas por el presidente[29]. Por ejemplo, en una de esas instancias el gobierno formó una comisión con técnicos de todos los partidos políticos para redactar un proyecto de ley, sin embargo, aún así, la iniciativa no tuvo éxito. En otra instancia, el Poder Ejecutivo envió un proyecto de ley de urgente consideración, pero el Parlamento con los votos del Frente Amplio, del Nuevo Espacio y del Foro Batllista levanto el carácter de urgencia[30]. Si bien todas las iniciativas legislativas planteadas fueron bloqueadas, el gobierno logró pasar un ajuste del sistema en una Rendición de Cuentas, que luego fue derogado en el plebiscito de 1994, realizado simultáneamente con las elecciones nacionales.

Por otra parte, el contenido de la ley de Empresas Públicas[31] era muy amplio, pero principalmente se refería a la privatización de algunas empresas públicas, entre otros puntos habilitaba a ANTEL para asociarse con capitales privados. El proceso de negociación fue extenso y complejo, donde se modificaron considerablemente los contenidos del proyecto original elevado por el Poder Ejecutivo. En este sentido, Chasquetti y Lanzaro (2003) señalan que el proyecto original contenía reglas que reformulaban las potestades de acción de la ANP, la prestación de servicios portuarios y la desregulación de los servicios de estiba, pero, sin embargo, en la negociación parlamentaria se decidió retirar el capítulo referido al tema portuario pues generaba fuertes rechazos, pasándolo a considerar como otra ley independiente al proyecto inicial. La ley de Empresas Publicas fue aprobada en el Parlamento por los dos partidos tradicionales en octubre de 1991, aunque el Foro Batllista no voto cinco de sus 32 artículos. Cabe señalar que esa divergencia se generó meses después de haber abandonado la coalición de gobierno, en mayo del mismo año.

[28]Ver discurso del Presidente Lacalle, En "60 meses…que cambiaron al país". 1996. Instituto Manuel Oribe, Departamento de Asuntos Nacionales. Página 158.
[29] La información descrita respecto a los cuatro proyectos de reforma fue tomada de: "60 meses… que cambiaron al país". 1996. Instituto Manuel Oribe, Departamento de Asuntos Nacionales, Montevideo.
[30] En "60 meses…que cambiaron al país". 1996. Instituto Manuel Oribe, Departamento de Asuntos Nacionales, Montevideo.
[31] Toda la información respecto al trámite legislativo de la ley de Empresas Publicas se tomó del "Estudio del Proceso de Sanción de Tres Leyes Relevantes. Informe Preliminar", Chasquetti, Lanzaro. 2003

Desde la oposición, el Frente Amplio y organizaciones sociales iniciaron el procedimiento legal para someter a referéndum dicha ley. Así, se puso en marcha una Comisión Pro referéndum y se inicio el camino hacia la anulación por la vía de la convocatoria a las urnas con el objetivo de alcanzar el 25% de las voluntades necesarias para habilitar el mecanismo[32]. Finalmente en diciembre de 1992, el referéndum para derogar cinco artículos de la ley fue aprobado por un 79.1 %. El proceso de anulación de la ley fue impulsado por una coalición de fuerzas partidarias y sociales integrada por el Frente Amplio, el Nuevo Espacio, el Foro Batllista del Partido Colorado, el sector del senador Zumaran del Partido Nacional, el PIT-CNT y otras organizaciones sociales.

2.4 - Análisis

El fracaso de los dos grandes proyectos de reforma de la administración nacionalista respondió a la interacción de factores políticos institucionales y de actores con capacidad de veto en el sistema político.

El Poder Ejecutivo envió a la Asamblea General el proyecto de ley de reforma de las Empresas Publicas. El mismo fue derivado a la Comisión de Constitución y Legislación del Senado para ser estudiado. El trámite en dicha Comisión fue complejo, se trabajo durante veinticinco sesiones en un plazo aproximado de ocho meses, llegando a la redacción de un proyecto sustitutivo que introducía cambios sustanciales al enviado inicialmente por el Poder Ejecutivo[33].

Las modificaciones más relevantes refieren a la eliminación de los art 4 y 5 sobre los servicios portuarios y de estiba. Los rechazos que generaron dichos artículos llevaron a que en las negociaciones entre el Herrerismo, el Movimiento Nacional de Rocha (MNR) y el Foro Batllista se resolviera dejarlos fuera del proyecto. Asimismo, como afirman Chasquetti y Lanzaro (2003), los legisladores oficialistas redactaron algunos artículos sustitutivos que permitieron el acuerdo con la Unión Colorada y Batllista (UCB) y el Foro Batllista.

---

[32] Se realizaron dos consultas, en la primera de ellas la opción de impugnación parcial alcanzo un 19 % y la de impugnación total un 1 %. Debido a que no se alcanzo el mínimo de 25 % requerido en dicha consulta popular y dado que la legislación vigente habilitaba a una segunda consulta se convoco nuevamente a la ciudadanía a expresarse respecto al plebiscito para la derogación de la ley. En esta nueva convocatoria la impugnación parcial obtuvo el 30 % de los votos y la total nuevamente el 1 %. (Ver Moreira, Constanza. 2004. “Final del juego Del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay Página 111)

[33] Toda la información respecto al trámite legislativo de la ley de Empresas Publicas se tomó del “Estudio del Proceso de Sanción de Tres Leyes Relevantes. Informe Preliminar”, Chasquetti, Lanzaro. 2003

La cámara de Senadores trabajo durante catorce sesiones en el análisis del proyecto sustitutivo. El escaso apoyo que tenía el proyecto quedo de manifiesto en la cámara alta, y para evitar que algunos artículos fueran rechazados fue necesario negociar con los sectores del MNR y del Foro Batllista. El proyecto contaba con el apoyo del Herrerismo, del Batllismo Radical y de la UCB. Asimismo la oposición la integraban el Frente Amplio, el Nuevo Espacio y la Cruzada 94. El apoyo del Foro Batllista y del MNR era fundamental para alcanzar las mayorías requeridas para la aprobación del mismo, por lo tanto las negociaciones fueron en esta dirección (Chasquetti y Lanzaro 2003).

El tema de Antel generó discrepancias con los sectores colorados del Foro Batllista y la Cruzada 94. Sin embargo, producto de una intensa negociación, los legisladores oficialistas obtuvieron el compromiso del MNR, garantizando de esta manera el contingente legislativo necesario. El Foro Batllista quedo fuera de este acuerdo conformado por el Partido Nacional en su totalidad, y las fracciones coloradas Batllismo Radical y UCB.

Una vez aprobado en el Senado el proyecto fue enviado a la Cámara de Representantes, y ésta lo remitió a una Comisión Especial que trabajo durante dos meses en dicho análisis. En ese periodo se recibió a los directores y sindicatos de las empresas públicas afectadas. Chasquetti y Lanzaro (2003), señalan la incapacidad de realizar modificaciones al proyecto sancionado por la Cámara de Senadores, ya que los legisladores oficialistas impidieron en todo momento la realización de cambios. El proyecto fue sancionado en la Comisión por mayoría, estrategia que generó malestar en los legisladores de la oposición.[34]

La Cámara de Diputados dedicó solo tres sesiones al estudio del proyecto y si bien se generó un fuerte debate en la consideración de varios artículos, el análisis del artículo 1º fue el más significativo por tratarse del más importante del proyecto. La aprobación final se alcanzó el día 27 de setiembre de 1991 y la promulgación el 1º de octubre del mismo año. Finalmente, el referéndum que se realizo el 13 de diciembre de 1992 derogó cinco artículos de la ley 16211.

En el trámite del proyecto de reforma de las empresas públicas se pueden identificar dos momentos decisivos. Por un lado, el proceso de negociación y posterior

[34] Ver Chasquetti, Lanzaro. 2003. "Estudio del Proceso de Sanción de Tres Leyes Relevantes. Informe Preliminar" Página 22.

sanción de la ley (tramite parlamentario), y por otro, el proceso de derogación de la misma por la vía del referéndum, ambos descriptos mas arriba.

Durante el trámite legislativo el gobierno se enfrentó a grandes dificultades. La inestabilidad de la coalición integrada por los dos partidos tradicionales puso en peligro la sanción del proyecto. Los sectores del Foro Batllista y del MNR se convirtieron en actores con capacidad de veto, ya que siguiendo a Tsebelis (2006), el consenso de estas fracciones era necesario para que se produjera un cambio en el status quo (sanción del proyecto de ley).

El Parlamento y la Cámara de Senadores vinieron a constituirse en actores de veto institucionales, y la Cámara alta fue el recinto donde se plasmaron las negociaciones con los actores de veto partidarios (Foro Batllista, MNR y en menor medida UCB).

En el proceso de derogación se identifica un aumento en el número de los actores de veto. La coalición que promovió el plebiscito de los cinco artículos de la Ley de Empresas Publicas estuvo integrada por actores políticos y sociales. Dentro de los partidarios encontramos al Frente Amplio, Nuevo Espacio, el sector colorado del Foro Batllista y al sector de Zumaran del Partido Nacional. También se constituyeron en actores de veto, los sindicatos agrupados en el PIT CNT y otras organizaciones sociales. El mecanismo de referéndum, siguiendo a Tsebelis (2006), incorporó al votante medio como un jugador adicional con poder de veto en el proceso.

Al aumentar el numero de los actores con capacidad de veto, el proceso se complejiza y la probabilidad de modificar el status quo desciende abruptamente, esto quiere decir que se reduce el "conjunto ganador del status quo"[35]. La derogación de los artículos sometidos a plebiscito implicó que no se pudiera alterar el status quo, por tanto la situación de las empresas públicas que estaban contenidas en los mismos permaneció inalterada

El proceso de reforma de la seguridad social fue más complejo y se enfrentó con una coalición de gobierno que ya no contaba con las mayorías parlamentarias requeridas.

Los tres proyectos presentados por el Poder Ejecutivo fueron bloqueados. El primer proyecto de modificación del sistema de seguridad social ingresó a la Cámara de Senadores el 18 de Setiembre de 1992 y unos días mas tarde, el 21, fue remitido a la

[35] Tsebelis, George. 2006. "Veto Players. How Political Institutions work". Princeton University Press.

Comisión Permanente de Asuntos Laborales y Seguridad Social. Dicha Comisión estaba constituida por dos integrantes del Partido Nacional (uno del Herrerismo y uno del MNR), dos del Partido Colorado (uno de Cruzada 94 y uno del Batllismo Unido), dos del Frente Amplio (uno del Partido Comunista y uno de la Vertiente Artiguista), y un representante del Nuevo Espacio. También participaron tres miembros de la Comisión de Hacienda. En esa oportunidad el proyecto nunca recibió tratamiento, o sea, fue bloqueado en comisión.

El segundo intento se inscribe en un contexto similar. El 23 de junio de 1993 el Poder Ejecutivo remite otro proyecto de modificación del régimen; en el Senado fue nuevamente derivado para su análisis en la Comisión de Asuntos Laborales y de Seguridad Social y por segunda vez, en menos de un año, la iniciativa es rechazada.

El último intento del Poder Ejecutivo se concretó el 20 de enero de 1994 a través de un proyecto de urgente consideración. La Cámara de Representantes recibió el proyecto y días más tarde lo envió a la Comisión de Seguridad Social. Esta Comisión Permanente estaba integrada por seis miembros, tres representantes del Partido Nacional (dos Herreristas y uno del MNR), uno del Partido Colorado (Foro Batllista) y dos del Frente Amplio (uno del Partido Comunista y uno del Espacio 90) y trabajó durante algunas sesiones, recibiendo a los actores involucrados, entre ellos ONAJPU, Asociación de trabajadores de la Seguridad Social, Integrantes de Directorio del BPS. El 16 de Febrero la Comisión se expidió con un informe en mayoría por el que se aconsejaba al Plenario de la Cámara desechar el proyecto remitido por el Poder Ejecutivo. El 19 de febrero, dicho informe fue presentando en el Plenario de la Cámara, y días más tarde fue votada una moción de levantamiento del carácter de urgencia, por 41 votos en 74 diputados presentes. Finalmente, el 1º de marzo de 1994, el proyecto fue rechazado, contando con solo 17 votos en 72.

A estos tres intentos se suma un cuarto parcialmente exitoso. El Poder Ejecutivo logró pasar en la Rendición de Cuentas de 1993 algunas modificaciones al régimen de jubilaciones y pensiones. Como señala Felipe Monestier (2007), si bien para el gobierno se trataba de modificaciones menores, el sindicato de los trabajadores del sector entendió que se podía convertir en un antecedente que hiciera peligrar las conquistas alcanzadas en 1989. Por esa razón, en forma simultánea con las elecciones nacionales de noviembre de 1994, se realizó un plebiscito donde se establecía la inconstitucionalidad de las modificaciones realizadas por el Poder Ejecutivo por la vía

de la Ley de Rendición de Cuentas[36]. El resultado final fue de aprobación con el 72.3 % de los votos.

Como podrá apreciarse, el proyecto de reforma del sistema de seguridad social no contaba con el apoyo parlamentario suficiente para su aprobación, debido a la salida de algunos socios de la coalición, ya que además del Foro Batllista y del Batllismo Radical, en 1993 se retiraron las fracciones nacionalistas del MNR y Renovación y Victoria. La UCB era el único socio que permanecía en el gobierno.

Justamente durante la discusión general del último proyecto enviado por el Ejecutivo a la Cámara de Representantes, el legislador del Frente Amplio, Thelman Borges, se preguntaba por qué el Presidente había enviado un proyecto con carácter de urgente consideración, si sabía de antemano que no había votos suficientes para aprobarlo[37]. Y hasta tal punto esto era así que el texto enviado por el Presidente, recibió no solo críticas de la oposición, sino también desde filas de su propio partido[38].

Contrariamente a lo sucedido durante el trámite del proyecto de ley de empresas publicas, el Presidente ya no contaba con un contingente legislativo mayoritario y el espacio para la negociación era casi inexistente. Además de los proyectos de reforma enviados por el Poder Ejecutivo, el Frente Amplio y el Partido por el Gobierno del Pueblo presentaron sus propuestas en este sentido. En términos de Tsebelis (2006), el Presidente no tomó en cuenta las curvas de indiferencia de los demás actores, ya que si lo hubiese hecho podría haber obtenido mejores resultados. En este sentido, el ejecutivo tiene una ventaja importante ya que puede considerar el conjunto ganador de los otros como su restricción y seleccionar de este el resultado que prefiera. Sin embargo, esto no sucedió.

Los partidos políticos con representación parlamentaria (Partido Colorado, Partido Nacional, Frente Amplio, Nuevo Espacio) se convirtieron en actores con capacidad de veto, ya que todas las iniciativas de reforma fueron bloqueadas en el Parlamento, dos de ellas en la Cámara de Senadores y la última en la Cámara de Diputados. El plebiscito promovido por la ONAJPU, contó con el apoyo del Frente Amplio, y como sostiene Constanza Moreira (2004), se trató de un plebiscito más

[36] Ver Monestier, Felipe. 2007. "Movimientos sociales, Partidos Políticos y Democracia Directa desde abajo en Uruguay (1985-2004) Página 53.

[37] Ver Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados. 1º de marzo de 1994 Tomo 687, Página 236 en adelante.

[38] Las criticas referían no solo al contenido del proyecto, que en general era visto como muy malo, sino también al manejo que realizo el Poder Ejecutivo. Casi todos los legisladores que hicieron uso de la palabra en la sesión de la cámara del 1 º de marzo, votaron por rechazar el proyecto.

defensivo que proactivo. Nuevamente aumento el número de los actores con veto lo cual hizo disminuir la probabilidad de modificar el status quo. El resultado fue la imposibilidad de introducir modificaciones al sistema de seguridad social y a los resultados del plebiscito de 1989.

Como podrá apreciarse, en ambos intentos de reforma, el presidente se encontró con frenos ineludibles. Un escenario fragmentado con muchos actores de veto, ya sea institucionales, ya sea partidarios, a lo que se sumó el uso de los mecanismos de democracia directa por parte de la oposición con la emergencia de un actor de veto adicional, el votante mediano. Si bien la coalición originalmente armada por el Presidente Lacalle pretendía procesar reformas estructurales, su incapacidad para formular iniciativas que tuvieran en cuenta las preferencias de sus socios, impidió la modificación del status quo. Por tanto, una coalición de centro-derecha con preferencias en principio bastante próximas, no permitió avanzar decididamente en las reformas porque sus conductores no encontraron el punto adecuado de entendimiento. Ello desató la emergencia de actores de veto que frenaron el impulso y mantuvieron el status quo. El siguiente presidente, Julio María Sanguinetti, tomaría nota de esa situación y propondría reformas moderadas que contaran con la aceptación de la mayoría del espectro político. Estos hechos también enseñan que la política no se agota en un programa de cambios con aparente respaldo de una mayoría legislativa, sino que también exige un cuidado por los procedimientos y la negociación de parte de los principales conductores.

CAPITULO 3: EL CASO CHILENO

3.1- Historia reciente y el camino de las reformas de Estado

En las décadas precedentes al quiebre de la democracia de 1973, el Estado tenía una participación activa en la economía chilena. El modelo económico desarrollado (ISI) implicaba una política fuertemente proteccionista de la producción domestica, fomentando el crecimiento del sector industrial.

Como sostiene Meller (1998), algunas de las políticas que se implementaron durante el gobierno de Salvador Allende ya habían sido iniciadas en las administraciones anteriores. Como señala Meller (1998), durante el gobierno de Alessandri (1958-1964) fue aprobada la primera ley de Reforma Agraria que permitía la expropiación de las tierras mal explotadas. El gobierno de Frei (1964-1970) a través de la Corporación de la Reforma Agraria (CORA) expropió más de quinientas hectáreas en un periodo de tres años (Meller 1998). A su vez, en el año 1967 se aprobó una nueva ley que hacía más sencillo el proceso de expropiación, y que establecía que el propietario podía mantener una reserva de hasta ochenta hectáreas y el resto era expropiable. Durante el gobierno de Allende (1970-1973) se profundizó el proceso pues en el primer año de su gestión se expropió casi la misma cantidad de fundos que durante todo el gobierno de Frei (Meller 1998).

Con respecto a la política de nacionalización de la minería de cobre, el proceso se había iniciado durante el gobierno de Frei, en lo que se conoció como la "chilenización" de la minería. Luego con el gobierno de la UP el congreso aprobó por unanimidad la ley que permitía la nacionalización en julio de 1971 (Meller 1998).

Durante el periodo de desarrollo protegido por el Estado (ISI), la economía registró un crecimiento moderado del entorno del 4 % anual, y la inflación permaneció elevada. En este sentido una de las prioridades del gobierno de Alessandri fue la implementación de un programa anti inflacionario. Durante el gobierno de Frei los salarios reales tuvieron un aumento superior al registrado en el gobierno anterior y el desempleo cayó. Se puede afirmar que el gobierno de la democracia cristiana fue positivo para los trabajadores, en tanto estos aumentaron no solo su calidad de vida sino también su poder de negociación[39].

[39] Ver Meller, Patricio. 1998. " Un siglo de economía política chilena (1890- 1990)", Página 108

Como señala Alcantara durante ese período se produjo una "alternancia política arrítmica", ya que se asumió el gobierno, la derecha con Jorge Alessandri, luego el centro con el democratacristiano Eduardo Frei (que contó con el apoyo de la derecha), y finalmente la izquierda con Salvador Allende[40].

Salvador Allende (Unidad Popular) conquistó el triunfo con el 36.2 % de los votos, una diferencia muy pequeña lo separó de Jorge Alessandri, y lo convirtió en Presidente de la República. Su administración puso en marcha un programa económico de corte populista, poniendo especial énfasis en la redistribución y en la "estatización de los medios de producción"[41]. Las grandes políticas de la UP se pueden sintetizar en la nacionalización de la gran minería del cobre, reforma agraria, creación del área de Propiedad Social y estatización de la banca. El área de Propiedad Social comprendía la estatización de las principales empresas industriales del país, como señala Meller (1998), sobre todo los monopolios estratégicos los cuales eran considerados un elemento central en el gobierno de la UP para la construcción del socialismo. El proyecto de Allende no contó con respaldo parlamentario, lo que llevó a que se utilizaran leyes o decretos vigentes para poder cumplir con la intervención estatal. Siguiendo a Meller (1998), el ritmo de la intervención estatal fue acelerado y en 1973 el Estado controlaba 377 empresas productivas. El proceso de estatización de la banca también fue acelerado, ya que en una primera instancia el gobierno adquirió todos los bancos extranjeros y tiempo después, a fines de 1971, el 85 % de la banca estaba en manos estatales.

En 1971 los indicadores económicos mostraban un buen desempeño. El producto alcanzó un incremento del 8 %, lo cual supuso la tasa de crecimiento más alta desde 1950[42]. Por otro lado la inflación cayó del 36 % en 1970 al 22 % en 1971. El salario real tuvo el incremento significativo, pasando del 8.5 % en 1970 al 22 % en 1971, lo cual produjo una mejora en la redistribución del ingreso. El gasto del gobierno aumentó en un 36 %, como afirma Meller (1998) y la participación fiscal en el producto pasó del 21 % en 1970 al 27 % en 1971. Como parte de este aumento del gasto publico, el Estado

[40] Esto se conoce como Tesis de los Tres Tercios, refiere a que "la sociedad política chilena estaba equilibradamente dividida en tres tendencias políticas". (ver Manuel Alcantara. 1999. Sistemas Políticos de América Latina, Volumen 1, Página 144).
[41] Ver Meller, Patricio. 1998. " Un siglo de economía política chilena (1890- 1990)", Página 114
[42] Ver Meller, Patricio. 1998. " Un siglo de economía política chilena (1890- 1990)", Página 114

implementó un programa de viviendas que prácticamente más que triplicaba la cantidad de viviendas que se construyeron en 1970[43].

A pesar de los buenos resultados económicos, algunos indicadores daban señales de alarma. El déficit púbico aumentó significativamente hacia 1971, las reservas del Banco Central cayeron en un 59 %, el saldo de la balanza comercial pasó a ser deficitario en 90 millones de dólares, debido sobre todo a la caída del precio del cobre. Hacia 1972 la situación había empeorado significativamente, el déficit del sector publico era financiado a través de la emisión monetaria, lo que determinó un incremento de la cantidad de dinero en la economía, que paso del 173 % en 1972 a 413 % un año mas tarde. El efecto sobre la inflación no tardó en aparecer ya que la misma alcanzó un 260 % en 1972 y un 605 % en 1973.

Por tanto, la crisis económica, política y social fue la antesala del golpe de Estado de 1973. La dictadura arrasó con el modelo político y económico de Allende, y contrariamente instauró una de las versiones más puras del liberalismo económico. Los *Chicago boys* estuvieron al frente de la conducción económica en la primera etapa, y como señala Meller (1998), los cambios más profundos se realizaron en un lapso breve de dos a cuatro años. En 1980 todos los indicadores mostraban un muy buen desempeño económico, la inflación había bajado de forma sorprendente, el producto creció de forma sostenida, las exportaciones tradicionales y no tradicionales aumentaron significativamente y también crecieron las reservas del Banco Central. De esta manera, en 1981 se producía el "milagro económico chileno"[44].

Sin embargo, un año más tarde el país viviría una de las peores crisis económicas de su historia, tras la quiebra de las empresas productivas y del sistema financiero, debiendo intervenir el Banco Central para salvar al país de una crisis total. Para Meller (1998), la crisis de 1982 fue producto de una consecuencia de errores vinculados con las políticas implementadas por el régimen y de shocks externos que agravaron los desequilibrios ya generados. La recuperación económica fue de la mano de un proceso de ajuste, en una primera instancia se aplicaron políticas económicas heterodoxas, pero luego los sucesivos cambios en la cartera de Hacienda provocaron modificaciones en la orientación de la política económica[45]. El resultado de los vaivenes

[43] Ver Meller, Patricio. 1998. " Un siglo de economía política chilena (1890- 1990)"
[44] Ver Meller, Patricio. 1998. " Un siglo de economía política chilena (1890- 1990)" Página 195
[45] Ver Meller, Patricio. 1998. " Un siglo de economía política chilena (1890- 1990)"

económicos fue una costosa recesión, ya que recién en 1987 el crecimiento del producto recuperó los niveles observados en 1981[46].

La constitución de 1980[47] establecía que en 1988 se convocaría a la ciudadanía a un plebiscito para que se pronunciara a favor o en contra del candidato a Presidente propuesto por la Junta de Gobierno, el cual gobernaría por un periodo de ocho años. La oposición al régimen se agrupó en torno a la Concertación de Partidos por la Democracia, que propugnaba el voto negativo, y estaba integrada por partidos de centro y centro izquierda. Como bien señala Alcantara (1999), esta alianza se constituyó en la más ambiciosa tarea de concertación de la oposición chilena con el objetivo de derrotar a Pinochet. Más allá de las dificultades propias de una elección bajo un régimen autoritario (dificultades de todo tipo para desarrollar su propaganda electoral) Pinochet fue derrotado por el 54 % de los votos.

Los partidos de la Concertación formaron "una alianza más ambiciosa de cara a la elección de 1989". Diecisiete partidos realizaron un acuerdo sobre una amplia variedad de temas estratégicos, presentaron un único candidato a la presidencia y se comprometieron a elaborar un programa común para un gobierno de coalición (Scully 1997). En la primera elección, luego de más de dieciséis años de dictadura, el candidato de la Concertación, Patricio Aylwin se alzó con el triunfo con 55 % de los votos válidos. Como señala Scully (1997), el 11 de marzo de 1990 se inicia el gobierno de la Concertación, "dando fin oficialmente al gobierno autoritario en Chile".

La Concertación ganó las cuatro elecciones consecutivas desde 1989. Sin embargo, existe un fuerte consenso en la academia respecto a que sus gobiernos no realizaron modificaciones al modelo económico neoliberal heredado de la dictadura militar[48]. Como afirma Castiglioni (2005), se mantuvieron las características más significativas, como la fuerte dependencia del sector privado en la prestación de servicios sociales, la focalización, y las modificaciones introducidas buscaron profundizar y mejorar el modelo económico pro mercado. A esta continuidad en el

[46] Ver Meller, Patricio. 1998. " Un siglo de economía política chilena (1890- 1990)"

[47] A través de la constitución de 1980, ratificada por el pueblo, el régimen militar buscaba su institucionalización hasta1989. Como señala Timothy Scully (1996), de esta manera "se convertía en la pieza clave para dar forma a la política chilena". Lo que se busco fue el traslado de poderes y responsabilidades del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo.

[48] Ver. Castiglioni, Rossana.2005. "The Politics of Social Policy Change in Chile and Uruguay, Retrenchment Versus Maintenance, 1973-1998"; Página 119

proceso y a las nuevas privatizaciones se las conoce como las "reformas de segunda generación"[49].

3.2- Los gobiernos de la Concertación y sus programas de reformas económicas en la década de los 90.

Los gobiernos de la Concertación realizaron reformas en diversas áreas. Las más destacadas refieren a la privatización de servicios públicos y portuarios, implementación de concesiones privadas en obras publicas, reforma educativa, laboral, y del sistema de salud, reforma fiscal, reforma del agua, reforma judicial, entre otros[50]. Con respecto a la política comercial se continúo con la política heredada de la dictadura militar, como señalan algunos autores, Chile tiene hoy una de las economías mas abiertas del mundo[51]. En lo referente a las concesiones privadas en obras públicas se avanzó hacia la profundización del modelo liberal, ya que una función que históricamente correspondía al Estado en la década de los 90 pasó a manos privadas[52].

Durante la administración del democristiano Patricio Aylwin (1990-1994) se llevó adelante una reforma fiscal que básicamente se focalizaba en un aumento de la recaudación del Estado. Siguiendo a Weyland (1997), el aumento de la presión tributaria era indispensable para cubrir el incremento del gasto social[53].Como señala

---

[49] Ver Aninat, Cristóbal, John Londregan, Patricio Navia, Joaquín Vidal. 2010. "Juego político cooperativo. Instituciones, procesos políticos y características de las políticas publicas en Chile", Página 161,en "El juego político en América Latina: ¿Como se deciden las políticas publicas?", Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

[50] Ver Aninat, Cristóbal, John Londregan, Patricio Navia, Joaquín Vidal. 2010. "Juego político cooperativo. Instituciones, procesos políticos y características de las políticas publicas en Chile", Página 161,en "El juego político en América Latina: ¿Como se deciden las políticas publicas?", Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

[51] En lo que refiere a su política comercial, como señalan Cristóbal Aninat, John Londregan, Patricio Navia, Joaquín Vidal (2010), es el país con el mayor número de tratados de libre comercio en el mundo.

[52] "Se trata de un ambicioso e innovador plan de concesiones a través de un sistema de contratos (BOT). Se buscaba que los usuarios de la nueva infraestructura Páginaaran por ella, en lugar de cargar a todos los usuarios a través de los impuestos", (Ver Aninat, Cristóbal, John Londregan, Patricio Navia, Joaquín Vidal.2010. "Juego político cooperativo. Instituciones, procesos políticos y características de las políticas publicas en Chile", Página 170, en "El juego político en América Latina: ¿Como se deciden las políticas publicas?", Banco Interamericano de Desarrollo (BID))

[53]"El gobierno realizo un acuerdo con Renovación Nacional (oposición), que permitió la aprobación parlamentaria del proyecto en un plazo de tres meses. Se aprobó un aumento de los impuestos a las empresas, a la renta e IVA por un periodo de cuatro años y luego de ese plazo se re discutiría. De todas maneras los grupos corporativos siguieron gozando de privilegios, ya que los beneficios tributarios de los cuales hacían uso no fueron modificados. En 1991 se produjo una rebaja de cuatro puntos en los aranceles y se colocaron encajes a la entrada de capitales financieros. Posteriormente, en 1993 un nuevo acuerdo con la oposición (Renovación Nacional) llevo a la reducción de los impuestos y se comprometieron a realizar un manejo austero del gasto público" (Ver Marfan, Manuel. 1998. "El financiamiento fiscal en los años 90")

Marfan (1998), las reformas fiscales apuntaron a obtener un financiamiento sustentable para las políticas de inversión social y de ingresos. En este sentido, el objetivo de la administración Aylwin fue conciliar el crecimiento económico con la justicia social (Marfan 1998)

Durante la década de los 90 también se introdujeron modificaciones al sistema educativo. Se produjo un aumento más que significativo en el gasto público destinado a la educación, se aumentaron los salarios de los docentes, se mejoraron las condiciones de trabajo (equipamiento, estructura) y se realizo "la más amplia reforma al currículo en estos 25 años"[54]. El objetivo de las reformas introducidas se focalizó en dar más autonomía a las instituciones educativas, si bien también se buscaba mejorar el acceso a la educación superior para todos los estudiantes[55]. Como señala Castiglioni (2005), el tema de la educación fue una prioridad para los gobiernos de Aylwin y Frei, pero las reformas introducidas no modificaron el modelo educativo heredado de la dictadura, sino que la mayoría de las medidas apuntaron a reforzar los componentes principales del sistema[56].

La administración de Aylwin también realizó reformas en aéreas del sistema de salud heredado de la dictadura (ISAPRES). Las medidas se focalizaron en un aumento del gasto público, que permitió inversiones en hospitales públicos y un aumento de los salarios del personal médico con el fin de mejorar la calidad de la atención[57]. El

[54] Ver Aninat, Cristóbal, John Londregan, Patricio Navia, Joaquín Vidal. 2010. "Juego político cooperativo. Instituciones, procesos políticos y características de las políticas publicas en Chile", Página 170, en "El juego político en América Latina: ¿Como se deciden las políticas publicas?", Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

[55] Ver Aninat Cristóbal, John Londregan, Patricio Navia, Joaquín Vidal. 2010. "Juego político cooperativo. Instituciones, procesos políticos y características de las políticas publicas en Chile", Página 171, en "El juego político en América Latina: ¿Como se deciden las políticas publicas?", Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

[56] Ver. Castiglioni, Rossana..2005. "The Politics of Social Policy Change in Chile and Uruguay, Retrenchment Versus Maintenance, 1973-1998"; Página 98.

[57] La situación del sistema de salud era muy grave, debido al deterioro padecido durante del régimen militar. En este sentido, Kurt Weyland sostiene que debido a la situación de gravedad, las reformas introducidas por el primer gobierno de la Concertación fueron modestas (Ver Weyland, Kurt. 1997. "Growth with equity" in Chile 's new democracy?").
Asimismo, como señala Rossana Castiglioni, las características principales del sistema de salud han sido mantenidas. En 1998 solo el 25 % de la población estaba cubierta por el sistema privado de salud. (Ver. Castiglioni, Rossana. 2005. "The Politics of Social Policy Change in Chile and Uruguay, Retrenchment Versus Maintenance, 1973-1998"; Página 96).

gobierno de Frei continuó en esta línea de reformas, haciendo hincapié en mejorar la organización y la gestión del sistema de salud publico[58].

En los primeros años de la década de los 90 se realizaron algunas reformas en el área laboral. Una de las tareas más urgentes para la administración Aylwin fue reformar el Plan Laboral[59] implementado por la dictadura militar. El proyecto presentado por el gobierno fue negociado duramente con la oposición. Si bien los empresarios recibieron mas concesiones, los trabajadores recibieron importantes beneficios, entre ellos un incremento de los beneficios sociales, un aumento del costo de despido para el empresario, la extensión del derecho de huelga, etc.[60].

3.3- Reforma Laboral durante la administración de Frei (1994-1999)- Un intento frustrado

Durante el gobierno del también democristiano, Eduardo Frei, se intentó impulsar una reforma laboral que brindase mayor protección a los trabajadores y a los sindicatos[61]. La idea era revertir los bajos niveles de participación sindical e instaurar la negociación colectiva. El gobierno de su antecesor, Patricio Aylwin, encontró grandes dificultades para aprobar dicho paquete de reformas laborales, y una de las grandes controversias se vinculaba precisamente con la convocatoria a negociaciones colectivas.

La administración Frei buscaba realizar una reforma mayor, pues su agenda se dividía en cinco aéreas de política: culminar lo avanzado en materia de negociación colectiva y organizaciones sindicales, mejoras a los sistemas de capacitación y

[58] Ver Weyland, Kurt.1997. "Growth with equity" in Chile 's new democracy?".

[59] Ver Weyland, Kurt.1997. "Growth with equity" in Chile 's new democracy?" .Con respecto al Plan Laboral, "se trato de un proyecto de legislación laboral y previsional políticamente diseñado para realizar un ideal de sociedad supeditada al mercado, que opero como una severa reforma estructural de desmantelamiento de la institucionalidad laboral y previsional para promover un libre funcionamiento del mercado" (Ver López Diego, "Las relaciones laborales en Chile"). El Plan Laboral fue elaborado por el Ministro de Trabajo y Previsión Social, José Piñera, a fines de los 70 (Campero, 2007). Dentro de las reformas que introdujo encontramos: una drástica reducción de los salarios, debilitamiento del poder sindical a través de la facilidad de despido y de la nula capacidad de negociación, en términos de Meller (1996) "una atomización sindical".

[60] El gobierno debió hacer grandes concesiones a la oposición. Para la CUT las reformas no fueron muy lejos y pedían por reformas adicionales que apuntaban básicamente a la extensión de la negociación colectiva y a la creación del seguro de desempleo. De todas maneras las reformas de la administración Aylwin redujeron las desigualdades de poder. (Ver Weyland, Kurt.1997. "Growth with equity" in Chile 's new democracy?").

[61] Ver Aninat, Cristóbal, John Londregan, Patricio Navia, Joaquín Vidal. 2010. "Juego político cooperativo. Instituciones, procesos políticos y características de las políticas publicas en Chile", Página 161, en "El juego político en América Latina: ¿Como se deciden las políticas publicas?", Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

formación profesional y seguro de desempleo, políticas de protección de los derechos laborales, en el área de la seguridad social se proponía profundizar la ampliación de la cobertura, y en lo relativo al dialogo social se buscaban instancias tripartitas nacionales y abrir experiencias a nivel sectorial[62].

Como señala Campero (2007), en este periodo se buscaba abordar "temas pendientes" que, básicamente, referían a la cobertura de la negociación colectiva para la pequeña y mediana empresa y respecto al tema huelgas. Esta medida era sumamente importante ya que implicaba una mayor participación del Estado, en tanto regulador de las relaciones laborales, contrariamente a los postulados del modelo pro mercado imperante en Chile. Sin embargo, esta reforma no fue aprobada.

3.4- Análisis[63]

Durante el segundo gobierno de la Concertación se planteó la necesidad de una reforma laboral que diera cuenta de las limitaciones de la primera reforma. En principio, esto podría suponer una reversión sustantiva de un status quo heredado de la dictadura[64].

En enero de 1995 se presentó al Congreso un proyecto de ley de reforma al Código del Trabajo[65]. Como dijimos mas arriba, las reformas referían a regular los derechos de información de los sindicatos para el proceso de negociación colectiva y ampliación, eliminación del sistema de reemplazos en huelga y una nueva regulación procesal de negociación colectiva[66].

La propuesta de reforma laboral presentada por el gobierno generó fuertes rechazos, lo que llevó a que desde la Concertación se buscaran vías que enriquecieran el debate y permitieran un acuerdo[67]. Las resistencias provenían tanto del sector

[62] Ver Campero, Guillermo.1997. "La economía política de las relaciones laborales 1990-2006".
[63] Para el desarrollo del análisis se consultó a los siguientes académicos: Fernando Rosenblatt, Rafael Piñeiro, Juan Pablo Luna, Patricio Navia, David Altman y Jenny Pribble.
[64] Ver Guardia, Alexis. 2007. "Alcances y limitaciones de las reformas laborales en Chile", en "Chile en la Globalización, Relaciones laborales, tratados de libre comercio y clausulas sociales", Friederich Ebert Stiftung.
[65] Toda la información respecto al tramite legislativo del proyecto de reforma del sistema laboral durante la administración de Frei, se tomó de "La economía política de las relaciones laborales 1990-2006", Campero Guillermo. 2007

[66] Ver Campero, Guillermo.1997. "La economía política de las relaciones laborales 1990-2006".Página 29.

[67] Ver Guillermo Campero, "La economía política de las relaciones laborales 1990-2006".

empresarial, que no tenía voluntad para constituir instancias tripartitas, como de la oposición (Alianza por Chile) que "había cerrado las posibilidades del dialogo sobre el tema". De este modo, en la propia Concertación comenzaron a surgir dudas y el mayoritario inicial había perdido la unanimidad observada en el primer gobierno[68].

En este sentido a través de los asesores del gobierno, se realizaron instancias de consulta bipartita con los trabajadores y empresarios[69]. Según Campero (2007), los objetivos de estas instancias consultivas eran básicamente generar consensos mínimos entre los actores involucrados, para luego abrir el debate en el parlamento.

Luego de casi un año de trabajo, enfrentando grandes dificultades, se logró un acuerdo básico respecto al proyecto que sería enviado. Dicho acuerdo había sido "sondeado" con los actores involucrados (empresarios, trabajadores, parlamentarios de la oposición y del gobierno) y si bien no se había alcanzado un compromiso explícito, al menos se contaba con la disposición de tratarlo en el Congreso[70].

El proyecto fue aprobado en la Cámara de Diputados, pero resultó rechazado en Senadores y fue enviado a una Comisión mixta. En esa instancia, el gobierno insistió en tratar de resolver "algunos de los disensos duros en materia laboral" y volvió a formar un grupo de trabajo, integrado por el Presidente de la Comisión de Trabajo del Senado[71], asesores de la CPC y de la CUT, y el equipo técnico del gobierno integrado por los Ministerios de Trabajo, Hacienda y Economía[72].

Campero (2007) explica que, luego de seis meses de trabajo, dicho grupo consiguió un acuerdo sobre los elementos fundamentales del proyecto original que tenían mayores posibilidades de consensos. El nuevo texto fue enviado al Congreso en 1999, sin embargo, luego de una rápida tramitación fue rechazado en el plenario de la Cámara de Senadores.

El fracaso del proyecto de reformas al sistema laboral, enviado por la Administración Frei, respondió a una serie de factores institucionales y a la capacidad de veto de ciertos actores del sistema político.

En un sistema como el chileno, el proceso de formulación de las políticas públicas se centra en la relación Ejecutivo-Legislativo. Como Mainwaring y Shugart

[68] Ver Campero, Guillermo.1997. "La economía política de las relaciones laborales 1990-2006".

[69] Ver Campero, Guillermo.1997. "La economía política de las relaciones laborales 1990-2006".
[70] Ver Campero, Guillermo.1997. "La economía política de las relaciones laborales 1990-2006".
[71] Se trataba del Senador Thayer, independiente vinculado a la oposición. (Ver Campero 2007)
[72] Ver Campero, Guillermo.1997. "La economía política de las relaciones laborales 1990-2006".

(1995) señalan la distribución de poder que cada constitución realiza entre las ramas del gobierno será crucial para comprender los resultados del proceso de gobierno.

En el caso chileno, el Poder Ejecutivo tiene uno de los mayores poderes de control de agenda de América Latina, ya que el Presidente fija casi completamente la agenda legislativa[73]. Entre esos poderes se destaca la capacidad de iniciativa legislativa exclusiva sobre varias materias de ley, por ejemplo respecto a las aéreas de política económica. Goza además de importantes poderes de veto y el poder de urgencia en materia de proyectos y de fijación de la agenda parlamentaria, así como amplia autoridad para designar, nombrar y despedir, a funcionarios del gobierno[74].

El contrapeso al poderoso Poder Ejecutivo lo tiene el Congreso Nacional[75]. Toda la legislación requiere para su aprobación de al menos una mayoría de legisladores de cada una de las cámaras. En este sentido, el Presidente no puede utilizar sus poderes de veto, o de decreto para pasar por alto al Congreso[76]. Pero también, la Constitución prevé súper mayorías para aprobar legislación especial, como por ejemplo la reforma de leyes orgánicas constitucionales (LOC), que requiere una mayoría de 4/7 de ambas cámaras. En esta categoría (LOC) también entran temas como la educación, el sistema electoral, la regulación de los partidos políticos, y las normas que regulan al Banco Central y al Contralor General.

Además del Congreso Nacional, el sistema político tiene otros pesos y contrapesos por mandatos constitucionales, que "*compensan los poderes sustanciales*

[73] Ver Aninat, Cristóbal, John Londregan, Patricio Navia, Joaquín Vidal. 2010. "Juego político cooperativo. Instituciones, procesos políticos y características de las políticas publicas en Chile", Página 161, en "El juego político en América Latina: ¿Como se deciden las políticas publicas?", Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

[74] Poderes no legislativos del Presidente, (Ver Aninat, Cristóbal, John Londregan, Patricio Navia, Joaquín Vidal. 2010. "Juego político cooperativo. Instituciones, procesos políticos y características de las políticas publicas en Chile"), Página 161, en "El juego político en América Latina: ¿Como se deciden las políticas publicas?", Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

[75]Ver Aninat, Cristóbal, John Londregan, Patricio Navia, Joaquín Vidal. 2010. "Juego político cooperativo. Instituciones, procesos políticos y características de las políticas publicas en Chile", Página 161, en "El juego político en América Latina: ¿Como se deciden las políticas publicas?", Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Congreso Nacional Bicameral, Cámara de Diputados conformada por 120 escaños, electos por 4 años, y la Cámara de Senadores integrada por 38 miembros, además de los 9 senadores designados, electos por 8 años y se renuevan parcialmente cada 4 años.

[76] Ver Aninat, Cristóbal, John Londregan, Patricio Navia, Joaquín Vidal. 2010. "Juego político cooperativo. Instituciones, procesos políticos y características de las políticas publicas en Chile", Página 161, en "El juego político en América Latina: ¿Como se deciden las políticas publicas?", Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

del Poder Ejecutivo"[77]: el Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, y el Contralor General pueden constituirse en importantes frenos a la política del Ejecutivo. Asimismo, los enclaves autoritarios heredados de la Constitución de 1980, como unas Fuerzas Armadas provistas de gran autonomía, un Consejo de Seguridad Nacional (COSENA), y un conjunto de senadores institucionales (designados), constreñían la capacidad de acción del Ejecutivo.

El proyecto enviado por el Poder Ejecutivo fue bloqueado en la Cámara de Senadores debido a que no alcanzo la mayoría necesaria para su aprobación. La Concertación no tenía mayorías en el Senado debido a la existencia de senadores designados, que otorgaba la mayoría a la coalición opositora. De esta manera, el proyecto pudo ser aprobado en la Cámara de Diputados gracias a la mayoría de la Concertación, pero fue bloqueado en el Senado debido a la oposición política de la derecha.

El enclave autoritario que establecía nueve senadores institucionales, se convirtió en un factor institucional que constreñía la capacidad del Poder Ejecutivo para avanzar en programas de reversión. La coalición de derecha, Alianza por Chile, se convertía así en un actor con capacidad de veto, ya que el gobierno necesitaba de su acuerdo para producir un cambio en el status quo.

Como muchos autores señalan, desde la reapertura democrática el sistema de partidos se ha configurado sobre la base de dos grandes coaliciones de partidos que monopolizan la representación parlamentaria[78]. En este sentido, la imposibilidad de producir un cambio en el status quo se debe más a las diferencias ideológicas en relación al sistema de relaciones laborales que a la cantidad de jugadores con poder de veto en el sistema político. De hecho el nivel de cohesión interno de la Concertación ha sido alto[79], no así el de la Alianza por Chile, ya que algunas de las reformas realizadas

[77] Ver Aninat, Cristóbal, John Londregan, Patricio Navia, Joaquín Vidal. 2010. "Juego político cooperativo. Instituciones, procesos políticos y características de las políticas publicas en Chile", Página 161, en "El juego político en América Latina: ¿Como se deciden las políticas publicas?", Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

[78] "Desde 1990 a 2009 hubo seis partidos con representación en el Congreso, ordenados en dos coaliciones nacionales" (Ver Aninat, Cristóbal, John Londregan, Patricio Navia, Joaquín Vidal. 2010. "Juego político cooperativo. Instituciones, procesos políticos y características de las políticas publicas en Chile", Página 161, en "El juego político en América Latina: ¿Como se deciden las políticas publicas?"), Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

[79] Ver Toro, Sergio. 2007. "Conducta Legislativa ante las iniciativas del Ejecutivo: Unidad de los Bloques Políticos en Chile", Revista de Ciencia Política, Volumen 27.

por la Concertación fueron aprobadas luego de ser negociadas con uno de sus principales partidos, Renovación Nacional.

Puntualmente, en relación al tema de la reforma laboral y la posibilidad de reversión, el gobierno de la Concertación buscaba avanzar en la protección de los trabajadores, lo cual suponía una mayor regulación estatal. Claramente para la oposición, ese era un tema cerrado, ya que no concebía una mayor participación pública en las relaciones entre empresarios y trabajadores. Los empresarios tampoco aprobaban los contenidos de la reforma, y si bien no tenían capacidad de veto, su cercanía con la oposición les permitió influir indirectamente sobre el desenlace. El resultado, mas allá de las negociaciones realizadas, fue el bloqueo del proyecto de la Concertación.

Siguiendo a Castiglioni (2005), la necesidad de negociar el cambio político con la oposición, para obtener el apoyo del Senado, ha dado como resultado un patrón moderado de "policy change", que no altera el status quo. En este sentido, todas las reformas aprobadas durante los dos gobiernos de la Concertación, han seguido este patrón. Las reformas introducidas al sistema laboral durante la administración Aylwin, las reformas al sistema de salud, al sistema educativo, no han modificado las características principales del modelo pro mercado. La descentralización, la focalización, la competencia como dinamizadora de la economía, subsidios, y privatizaciones, han permanecido intactos. La Concertación ha tenido que moderar su agenda de reformas, y el aumento del gasto social ha sido una de las principales políticas implementadas en las distintas áreas de reforma. Se ha puesto énfasis en el "crecimiento con equidad", focalizándose en la implementación de políticas que generasen un reparto más igualitario del crecimiento, sin desmantelar la estrategia de desarrollo heredada de la dictadura militar.

Los sistemas de frenos y contrapesos "*están diseñados para producir políticas en áreas de relativo consenso y para evitar las modificaciones del status quo en aquellas en las cuales los actores tienen intereses divergentes*"[80]. El intento de reforma del sistema laboral durante la administración de Frei deja en evidencia la imposibilidad de realizar reformas que amenacen los postulados básicos del modelo económico imperante, y los intereses de los actores con capacidad de veto. Si bien la Concertación

[80] Ver Aninat Cristóbal,, John Londregan, Patricio Navia, Joaquín Vidal. 2010. "Juego político cooperativo. Instituciones, procesos políticos y características de las políticas publicas en Chile", Página 180, en "El juego político en América Latina: ¿Como se deciden las políticas publicas?", Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

era una alianza de centro izquierda y sus intenciones de revertir el modelo en ciertas áreas de políticas públicas eran explícitas, el diseño institucional y la divergencia de preferencias impidieron un resultado positivo.

CAPITULO 4- CONCLUSIONES

Chile y Uruguay implementaron bajo regímenes autoritarios un paquete de reformas inspiradas en el modelo económico neoliberal que años mas tarde seria el modelo de desarrollo dominante en la región. Sin embargo, entre ellos existen grandes diferencias tanto en la implementación de las reformas como en los resultados económicos alcanzados.

En Uruguay, las llamadas "reformas de primera generación", se focalizaron en la liberalización comercial y financiera. Como parte de las políticas de apertura comercial se puso especial atención al aumento y diversificación de las exportaciones. En los primeros años de la década del 70, se apostó a la apertura del sistema financiero, que dio como resultado la creación de un mercado de capitales abierto que buscaba una fuerte vinculación con el sistema financiero internacional. Luego de la reapertura democrática, el gobierno de Julio Ma. Sanguinetti continuó con la misma línea de política.

El grado de avance de las reformas fue desparejo, si bien en determinadas áreas se realizaron cambios mas profundos, en otras fue más limitado. El programa de Luis Alberto Lacalle estaba ideológicamente comprometido en llevar adelante reformas más ambiciosas, se trataba de la fracción más liberal del Partido Nacional, y en esa dirección iban las reformas contenidas en su programa de gobierno.

El desempeño económico en estos años (1990-1994), fue favorable, el PBI creció a un ritmo del 4 % durante el periodo. Entre las políticas implementadas podemos mencionar un fuerte ajuste fiscal, una gran política de apertura comercial dentro de la región y con el resto del mundo, una política laboral que apuntaba a la desregulación del sistema de relaciones laborales, y una fuerte reducción del peso del Estado en la economía. Sin embargo, el éxito en el desempeño económico se vio opacado por el fracaso en dos grandes intentos de reforma.

La ley de empresas públicas y la reforma de la seguridad son dos ejemplos claros de la relevancia que tenía para el gobierno la privatización de áreas históricamente asociadas a la participación del Estado. La intención de avanzar en el

área de las privatizaciones, que hasta el momento permanecía intacta, fue el motor de estos proyectos.

Sin embargo, el fracaso de estas reformas respondió a la interacción de factores políticos institucionales y de actores con capacidad de veto en el sistema político. Lacalle, en principio, era un presidente débil, pero la construcción de una gran coalición de centro-derecha devolvió esperanzas a su ímpetu reformista. El arco de sectores políticos que lo acompañaba al asumir el gobierno superaba holgadamente la mayoría de ambas cámaras, por lo cual era previsible que el presidente pudiera alcanzar sus metas. Sin embargo, como quedó demostrado en este trabajo, la voluntad política y el programa no son condición suficiente para modificar el status quo.

En lo que refiere al proyecto de reforma de las empresas públicas se pueden identificar dos momentos decisivos. Por un lado, el proceso de negociación y posterior sanción de la ley (tramite parlamentario), y por otro, el proceso de derogación de la misma por la vía del referéndum. La inestabilidad de la coalición de gobierno, integrada por los dos partidos tradicionales, puso en peligro la aprobación del proyecto. Siguiendo a Tsebelis, el Foro Batllista y el MNR se convirtieron en actores con capacidad de veto, en tanto su acuerdo era necesario para producir un cambio en el status quo. En síntesis, en este primer momento, el Parlamento y en particular, la Cámara de Senadores se constituyeron en actores de veto institucionales, en tanto, los sectores del Foro Batllista, el MNR, y la UCB (en menor medida), se pueden identificar como actores de veto partidarios. Asimismo, durante el proceso de derogación se observa un aumento del número de actores de veto. El mecanismo de referéndum incorporó al votante medio como un jugador adicional en el proceso. En términos de Tsebelis (2006), con el aumento de los actores con capacidad de veto, el proceso se complejiza y la probabilidad de modificar el status quo desciende abruptamente, lo que indica que se reduce el conjunto ganador.

El fracaso de la reforma de la seguridad social, también respondió a las mismas limitaciones (interacción entre factores institucionales y actores con capacidad de veto del sistema). A esa altura, el Presidente ya no contaba con una mayoría legislativa propia para aprobar los sucesivos intentos de reformas al sistema de seguridad social. En tal sentido, se produjo un aumento en el número de los jugadores con veto, lo cual constriñó la capacidad para producir un cambio en el status quo. Nuevamente, al igual que en el caso de la ley de empresas públicas, el proceso de derogación a las modificaciones introducidas vía Ley de Presupuesto (1993), implicó un aumento en el

número de los actores con veto del sistema, ya que este mecanismo introduce al votante medio como un jugador adicional en el proceso.

En síntesis, la incapacidad del Presidente para formular iniciativas que tuvieran en cuenta las preferencias de sus socios limitó la posibilidad de alterar el status quo. En este sentido, en términos de Tsebelis (2006), el Ejecutivo tiene una ventaja importante ya que al tener la iniciativa, puede considerar el conjunto ganador de los otros como su propia restricción y seleccionar de éste el resultado que prefiera. Sin embargo, el Presidente no tomó en cuenta las preferencias de los demás actores del sistema político. Esto fue lo que bloqueó las posibilidades de reforma, ya que incentivó el surgimiento de actores con capacidad de veto que mantuvieron el status quo. En este sentido, podemos afirmar que Uruguay llevó adelante una reforma moderada y gradual de su economía durante el periodo en estudio, a pesar de contar con un gobierno proclive a profundizar las reformas.

El caso de Chile guarda muchas similitudes y también notables diferencias. Durante la dictadura, se puso en marcha el paquete de reformas más ambicioso de su historia. En una primera etapa la conducción económica estuvo a cargo de los denominados *Chicago Boys*, y durante esos años se implementó la versión más radical del modelo económico neoliberal. Se produjo un desmantelamiento del Estado, se realizaron importantes reformas que apuntaban a modificar sustancialmente la estructura económica vigente, como por ejemplo la reforma de la seguridad social, del sistema de salud (ISAPRES), del sistema educativo, etc. Una de las diferencias más significativas con las reformas implementadas en Uruguay durante el mismo período, refiere al tema de las privatizaciones y al rol del Estado en la economía (principal objetivo de las reformas chilenas). Como señala Meller (1998), en el periodo 1972-1973 el Estado controlaba más de 400 empresas, mientras que para 1980 solo 45 pertenecían al sector publico[81].

Luego de la crisis de 1982, se aplicó un fuerte ajuste, y si bien se produjeron frecuentes cambios en la conducción económica durante casi toda la década, el modelo económico siguió más vigente que nunca.

El frustrado intento del Gral. Pinochet por permanecer en el poder durante ocho años más marcó el camino hacia la reapertura democrática. El plebiscito de 1988 sentó

[81] Ver Meller, Patricio. 1998. "Un siglo de economía política chilena (1890- 1990)" Página 186 (Cuadro 3.2).

las bases para la realización de las primeras elecciones luego de más de dieciséis años de dictadura. El candidato democristiano de la Concertación, Patricio Aylwin, se convirtió en el presidente electo en 1989.

Como señala Scully (1997), una de las transformaciones más emblemáticas del sistema de partidos ha sido la capacidad de los partidos de centro y de izquierda para colaborar y formar coaliciones. Asimismo, si bien el espectro partidario ha conservado su predisposición a dividirse en tres tendencias (centro, izquierda y derecha), se han producido cambios y realineamientos dentro de cada una de las formaciones partidarias. Como bien señala "… *aunque el sistema tripartito de partidos ha reaparecido con clara nitidez, los esquemas de competencia dentro y entre estas tres tendencias subyacentes han cambiado de manera importante*". (Scully 1997) Es ésta capacidad para formar alianzas, en términos de Scully (1997), lo que llevó a que la Concertación "formara una alianza más ambiciosa" de cara a las elecciones de 1989.

La Concertación realizó reformas en diversas áreas durante las administraciones de Aylwin y Frei. Se avanzó en la privatización de servicios públicos, como por ejemplo el servicio portuario y se realizó una importante reforma en lo referente a las concesiones privadas en obras públicas.

Se implementaron también reformas en áreas sociales. Si bien se realizaron cambios significativos en el área de la salud y de la educación con el fin de mejorar la calidad del servicio público, los cambios introducidos no alteraron la estructura heredada del régimen autoritario. Pese a la posición ideológica de centro izquierda de la coalición de gobierno, no existen registros de que en estos años se hayan intentado realizar reformas que modificaran los aspectos más sustanciales en áreas sociales sensibles como la salud y la educación. Las políticas apuntaban a generar mayor crecimiento con énfasis en la equidad y justicia social, y en este sentido se buscó incrementar significativamente el gasto público focalizado. En la educación por ejemplo, el gasto social se incremento en mas del 200 % entre 1990 y 2003, en tanto el gasto en salud paso del 1.3 % del Producto en 1990 al 3 % en 2003[82].

Hay quienes creen que la centro-izquierda chilena no intentó revertir el modelo heredado porque en verdad su ideología es simplemente una etiqueta. En este trabajo he

[82] Ver Aninat, Cristóbal, John Londregan, Patricio Navia, Joaquín Vidal. 2010. "Juego político cooperativo. Instituciones, procesos políticos y características de las políticas publicas en Chile", Página 170 y Página172, en "El juego político en América Latina: ¿Como se deciden las políticas publicas?", Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

intentado mostrar que el gobierno de centro-izquierda no buscó modificar el modelo porque las condiciones político-institucionales no eran óptimas para esa empresa. Para ello se proporciona el ejemplo de la reforma laboral. Como dijimos más arriba, para la administración Aylwin una de las tareas más urgente era la reforma del Plan Laboral implementado por el régimen autoritario. En este sentido, presentó un proyecto de reforma que enfrentó el rechazo de varios sectores, lo que lo llevó a negociar trabajosamente con la oposición. Los empresarios se oponían a realizar cambios que introdujeran medidas de protección laboral (el punto de la negociación colectiva ha sido critico) y a su vez tenían importante influencia sobre el posicionamiento de los partidos de oposición. Por esa razón, el gobierno debió hacer grandes concesiones para obtener la mayoría parlamentaria necesaria para la aprobación de esa reforma. En este sentido, siguiendo a Weyland (1997), se comprometió con los empresarios a garantizar las condiciones adecuadas para mantener la economía abierta a la competencia internacional. En síntesis, la reforma aprobada no pudo introducir mayores modificaciones, debido a las limitaciones que debió enfrentar la Concertación en la construcción de consensos.

El segundo gobierno de la Concertación, liderado por Frei, intentó realizar una reforma mas profunda, que buscaba garantizar los derechos de los trabajadores, y en este sentido, la extensión de la negociación colectiva se convertía en un punto central del programa. A priori, la reforma no contaba con el respaldo de los empresarios ni de la oposición política. La Concertación no tenia mayoría en el Senado debido al enclave autoritario (vigente hasta 2005) heredado de la dictadura, que a través de los nueve senadores institucionales beneficiaba a la derecha, y la convertía en un actor con capacidad de veto en el sistema. De esta manera todas las reformas debían ser negociadas con la oposición que controlaba la cámara alta, lo que determinaba un patrón de políticas caracterizado por la moderación y la dificultad para modificar el status quo.

En síntesis, el intento de reforma del sistema laboral dejó en evidencia la imposibilidad de realizar reformas que amenacen los postulados básicos del modelo económico imperante, y los intereses de los actores con capacidad de veto. Si bien la Concertación era una alianza de centro izquierda y sus intenciones de revertir el modelo en ciertas áreas de políticas públicas eran explícitas (relaciones laborales), el diseño institucional y la divergencia de preferencias impidieron un resultado positivo.

En los dos casos seleccionados en este trabajo, las coaliciones de gobierno no lograron pasar proyectos que alteraran el status quo en tanto no fueron capaces de construir consensos que permitieran procesar reformas más radicales.

El gobierno de Lacalle (coalición de centro derecha), tenía claras preferencias por realizar reformas que profundizaran el modelo económico neoliberal, y en este sentido su programa contenía dos reformas que apuntaban en esta dirección. La ley de empresas públicas y la reforma de la seguridad social fueron los grandes proyectos reformistas del periodo, en tanto apuntaban a introducir cambios radicales en dos grandes áreas que históricamente han estado asociadas a una gran protección del Estado.

El gobierno de Frei (coalición de centro izquierda), también estaba ideológicamente comprometido con la reforma en el sistema de relaciones laborales, en tanto buscaba revertir el modelo económico neoliberal en dicha área. Sus intentos por brindar mayor protección a los trabajadores, garantizar sus derechos, implicaba una mayor participación del Estado en tanto regulador de las relaciones entre trabajadores y empresarios. El Plan laboral, reforma introducida por Pinochet, había desregulado el sistema, introduciendo modificaciones que alterarían históricamente el funcionamiento del mercado laboral. Sin embargo, los intentos por realizar cambios radicales en el área laboral fueron bloqueados, ya que ningún gobierno de la Concertación ha podido avanzar en la implementación de un sistema más regulado y más justo para los trabajadores.

Estas constataciones van en contra del argumento presentado por Boix (1996). Como se recordará, este autor concluye en que el componente ideológico del gobierno es un factor decisivo para comprender las diferentes estrategias de gobierno. Sin embargo, ni el Chile de la Concertación ni el Uruguay de Lacalle y su coalición, parecen ser ejemplos de este tipo de afirmaciones.

Este estudio muestra que las instituciones y los actores políticos cuentan a la hora de procesar reformas a las políticas públicas. Los dos casos escogidos son prueba de esto. En virtud de la existencia de reglas de juego restrictivas y actores de veto que exigen su acuerdo para tomar decisiones, los proyectos que pretendían reformar el status quo encontraron graves dificultades para ser sancionados. El ensayo muestra que en ambos casos, los presidentes no calcularon el número de actores de veto que podría emerger durante el desarrollo del proceso, así como su incapacidad para evitar la segura derrota. La comparación enseña que en democracia, estos aspectos son claves a la hora de gobernar y sobre todo, a la hora de intentar modificar la realidad.

Bibliografía general.

- Aboal, Diego, Fernando Lorenzo, Juan Andrés Moraes y Gabriel Oddone. 2003. "La economía política de los déficit fiscales en Uruguay" en Aboal, Diego y Juan Andrés Moraes (Eds.) *Economía política en Uruguay, Instituciones y actores políticos en el proceso económico*. Montevideo. Ediciones Trilce.
- Acuña, Carlos y William Smith.1996. "La economía política del ajuste estructural: la lógica de apoyo y oposición a las reformas neoliberales" en *Revista Desarrollo Económico*, número 141. Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- Alcántara, Manuel. 1999. *Sistemas políticos en América Latina*. Colección América del Sur Volumen 1. Madrid. Tecnos.
- Aninat, Cristóbal, John Londregan, Patricio Navia y Joaquín Vial. 2010. "Juego político cooperativo. Instituciones, procesos políticos, y características de las políticas públicas en Chile". en Scartascini, Carlos, Pablo Spiller, Ernesto Stein y Mariano Tommasi (Eds.). *El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Colombia. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Aninat, Cristóbal, José Miguel Benavente, Ignacio Briones, Nicolás Eyzaguirre, Patricio Navia y Jocelyn Olivari. 2010. *The Political Economy of Productivity: The case of Chile*. Santiago de Chile. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bergara, Mario, Andrés Pereyra, Rubén Tansini, Adolfo Garcé, Daniel Chasquetti, Daniel Buquet y Juan A. Moraes. 2005. *Instituciones Políticas, Procesos de Elaboración de Políticas y Resultados de Políticas: El caso uruguayo*. Montevideo. DECON-Facultad de Ciencias Sociales.
- Bertino, Magdalena, Reto Bertoni, Hector Tajam y Jaime Yaffé. 2001. "La larga marcha hacia un frágil resultado 1900-1955". en *El Uruguay del Siglo XX. La economía.* IECON, Montevideo. Ediciones de la Banda Oriental.
- Bértola, Luis y Gustavo Bittencourt. 2005. "Veinte años de democracia sin desarrollo económico" *en 20 años de democracia: Uruguay 1985-2005: Miradas múltiples*. Montevideo. Santillana.
- Bianchi, Andrés y José Brunner. 1995. "Comentarios al libro "Políticas económicas y sociales en el Chile democrático" "en *Colección de estudios CIEPLAN* Nº 41. Santiago de Chile. CIEPLAN. Corporación de estudios para América Latina.
- Boix, Carles. 1998. *Partidos políticos, crecimiento e igualdad*. Madrid. Alianza Editorial.
- Boyland, Delia M. 1996. "Taxation and Transition: The politics of the 1990 Chilean Tax Reform" en *Latin America Research Review*, Volumen 31, Número 1. Latin American Studies Association.
- Bresser Pereira, Luiz. 1998. "La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control" en *Revista de Desarrollo Económico*, Volumen 38, Número 150.
- Bucheli, Marisa, Rafael Diez de Medina y Carlos Mendive. 2001. "Uruguay: equidad y pobreza ante la apertura comercial de los noventa" en Ganuza, Enrique, Ricardo Paes de Barros, Lance Taylor y Robert Vos (Eds.) *Liberalización, desigualdad y pobreza: América Latina y el Caribe en los 90*. Argentina. EUDEBA. PNUD.

- Bulmer Thomas, Victor. 1996. *The new Economic Model in Latin America and its impact on Income Distribution and Poverty*. Institute of Latin America Studies Series.
- Caetano, Gerardo. 2005. "Introducción general. Marco histórico y cambio político en dos décadas de democracia. De la transición democrática al gobierno de la izquierda (1985-2005)" *en 20 años de democracia: Uruguay 1985-2005: Miradas múltiples*. Montevideo. Santillana.
- Campero, Guillermo. 2007." La economía política de las relaciones laborales 1990-2006*"* en *Serie estudios Socio /Económicos*, número 37. Santiago de Chile. CIEPLAN.
- Castiglioni, Rossana. 2005. *The politics of Social Policy Change in Chile and Uruguay. Retrenchment versus Maintenance, 1973-199*8. New York: Routledge.
- Chasquetti, Daniel y Jorge Lanzaro. 2003. *Estudio del proceso de sanción de tres leyes relevantes. Informa Preliminar*. Montevideo. Instituto de Ciencia Política. Programa de estudios Parlamentarios.
- Chasquetti, Daniel.2008. *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: Evaluando la "difícil combinación*". Montevideo. Instituto de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales. Udelar, Ediciones CAUCE.
- Collier, Simon y William Sater. 1999. *Historia de Chile 1808-1994*. Cambridge University Press.
- Cox, Cristian. 1994. "Las políticas de los años 90 para el sistema escolar" en *Serie de Políticas Sociales*, Número 3, Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados. 1994. Tomo 687, pág. 236 en adelante. Montevideo. Parlamento Nacional.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. Periodo 1990-1994. Montevideo. Parlamento Nacional.
- Drake, Paul e Iván Jaksic. 1999. *El modelo chileno. Democracia y Desarrollo en los noventa*. Santiago de Chile. LOM.
- Edwards, Sebastian. 1995. *Crisis and Reform in Latin America. From Despair to Hope*. Banco Mundial. Oxford University Press.
- Ferres, María Ester. 2007. "El trabajo y las relaciones laborales en los programas de la Concertación" en Ensignia, Jaime (Ed.), *Chile en la Globalización. Relaciones laborales, Tratados de Libre Comercio y Clausulas Sociales*. Santiago de Chile. Fundación Friedrich Ebert.
- Filgueira, Fernando, Adolfo Garcé, Conrado Ramos y Jaime Yaffé. 2003. "Los dos ciclos del Estado uruguayo en el siglo XX", en *El Uruguay del siglo XX, La Política*. Tomo 2. Montevideo. EBO-ICP.
- Finch, Henry. 2005. *La economía política del Uruguay contemporáneo, 1870-2000.* Montevideo. Ediciones de la Banda Oriental.
- Garretón, Manuel. 1983. "Modelo y proyecto político del régimen chileno" en *Revista Mexicana de Sociología*. FLACSO.
- Guardia, Alexis. 2007. "Alcances y limitaciones de las reformas laborales en Chile" en Ensignia, Jaime (Ed.), *Chile en la Globalización. Relaciones laborales, Tratados de Libre Comercio y Clausulas Sociales*. Santiago de Chile. Fundación Friedrich Ebert
- Henriquez Riquelme, Helia. 1999. "Las relaciones laborales en Chile: ¿Un sistema colectivo o un amplio espacio para la dispersión?" en Drake, Paul e Iván

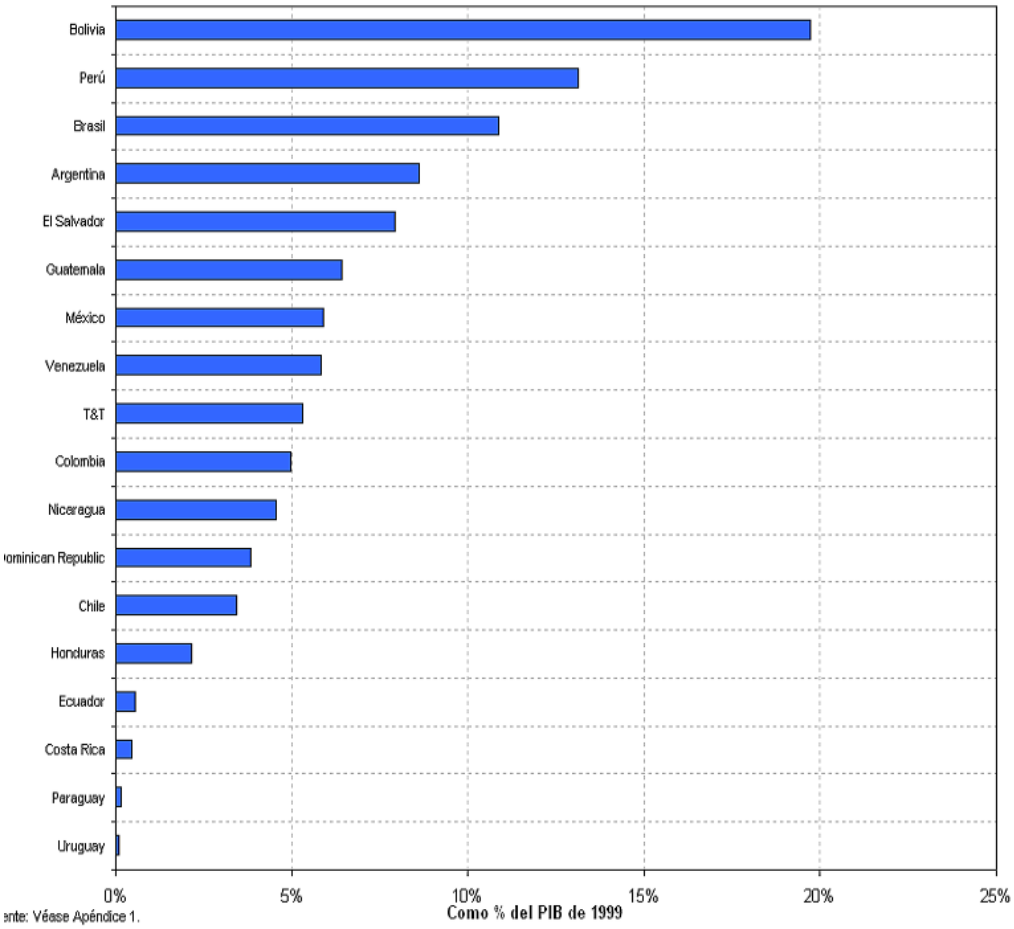
Jaksic (Eds.) *El modelo chileno. Democracia y Desarrollo en los noventa*. Santiago de Chile. LOM.

- Jones, Mark. 2005. *The rol of parties and party systems in the Policymaking Process*. IADB.
- López, Diego. 2007. "Derechos laborales y acuerdos de libre comercio en América Latina" Ensignia, Jaime (Ed.), *Chile en la Globalización. Relaciones laborales, Tratados de Libre Comercio y Clausulas Sociales*. Santiago de Chile. Fundación Friedrich Ebert.
- Lora, Eduardo. 2001. *Las reformas estructurales en América Latina: Que se ha reformado y como medirlo*.New York. Banco Interamericano de desarrollo. Departamento de Investigación, Documento de Trabajo 462.
- Mainwaring, Scott. 1995. *Presidencialismo, Multipartidismo y Democracia. La difícil combinación*. Madrid.
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart. 1997. "Presidentialism and Party Sistem" en Mainwaring, Scott y Matthew Shugart *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Marfan, Manuel. 1998. "El financiamiento fiscal en los años 90"en Cortázar, René y Joaquín Vial (Eds.) *Construyendo Opciones*. Santiago de Chile. CIEPLAN.
- Meller, Patricio. 1998. *Un siglo de Economía Política Chilena (1890-1990).* Santiago de Chile. Editorial Andrés Bello.
- Monestier, Felipe. 2007. *Movimientos sociales, partidos políticos y democracia directa desde abajo en Uruguay (1985-2004)*. Programa Regional de Becas Clacso.
- Moreira, Constanza. 2004. *Final del Juego. Del Bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay*. Montevideo. Ediciones Trilce.
- Muñoz, Oscar y Carmen Celedon. 1993. "Chile en transición: estrategia económica y política" en *Colección Estudios CIEPLAN*, Numero 37. Santiago de Chile. CIEPLAN.
- Muñoz, Oscar. 1998. "Estado, mercado y sociedad civil. Mercado, Estado y Regulación. Introducción" en *Construyendo Opciones*, Santiago de Chile. Editorial Dolmen.
- Notaro, Jorge. 2001." La batalla que ganó la economía 1972-1984" en *El Uruguay del siglo XX, La Economía*. Tomo 1. Montevideo. EBO-IECON.
- Parlamento uruguayo. Consultas web: *www.parlamento.gub.uy*.
- Pérez, Romeo, Pablo Mieres, José Rilla, José Luis Castagnola, Gerardo Caetano, Danilo Astori y Carlos Zubillaga. 2004. *El Uruguay de la dictadura (1973-1985)*. Montevideo. Ediciones de Banda Oriental.
- Pribble, Jennifer. 2011. *Political Parties and Welfare Politics in Latin Amercia: Between Elites and the Masses*. Under review: Cambridge University Press.
- Programa Partido Nacional.1996. *60meses… que cambiaron el país.* Montevideo. Instituto Manuel Oribe. Departamento de Asuntos Nacionales.
- Scully, Timothy. 1997. "La reconstrucción de la Política de Partidos en Chile" en Mainwaring, Scott y Timothy Scully *La construcción de instituciones democráticas*. Santiago de Chile. CIEPLAN.
- Silva, Eduardo. 1993. "Capitalist Coalitions, the state, and Neoliberal Economic Restructuring: Chile, 1973-1988" en *World Politics*, Volúmen 45, Numero 4. Cambridge University Press.

- Toro, Sergio. 2007. “Conducta legislativa ante las iniciativas del Ejecutivo: Unidad de los bloques políticos en Chile” en *Revista de Ciencia Política*, Volumen 27, Número 1. Santiago de Chile. CIEPLAN.
- Torre, Juan Carlos. 1998. *El proceso político de las reformas en América Latina*. Buenos Aires. Paidos.
- Tsebelis, George. 2006. *Veto Players. How political institutions work*. New York. Princeton University Press.
- Vaillant, Marcel. 2003. “Gobierno, bienestar colectivo e intereses particulares: el caso de la Reforma Comercial en Uruguay”, en Aboal, Diego y Juan Andrés Moraes (Eds.) *Economía política en Uruguay, Instituciones y actores políticos en el proceso económico*. Montevideo. Ediciones Trilce.
- Weyland, Kurt. 1997. “Growth with equity in Chile‘s new democracy?” en *Latin America Research Review*, Volúmen 32. Número 1.
- Wisecarver, Daniel. 1992. *El modelo económico de Chile: una visión global a modo de introducción.* Santiago de Chile. Universidad de Chile.

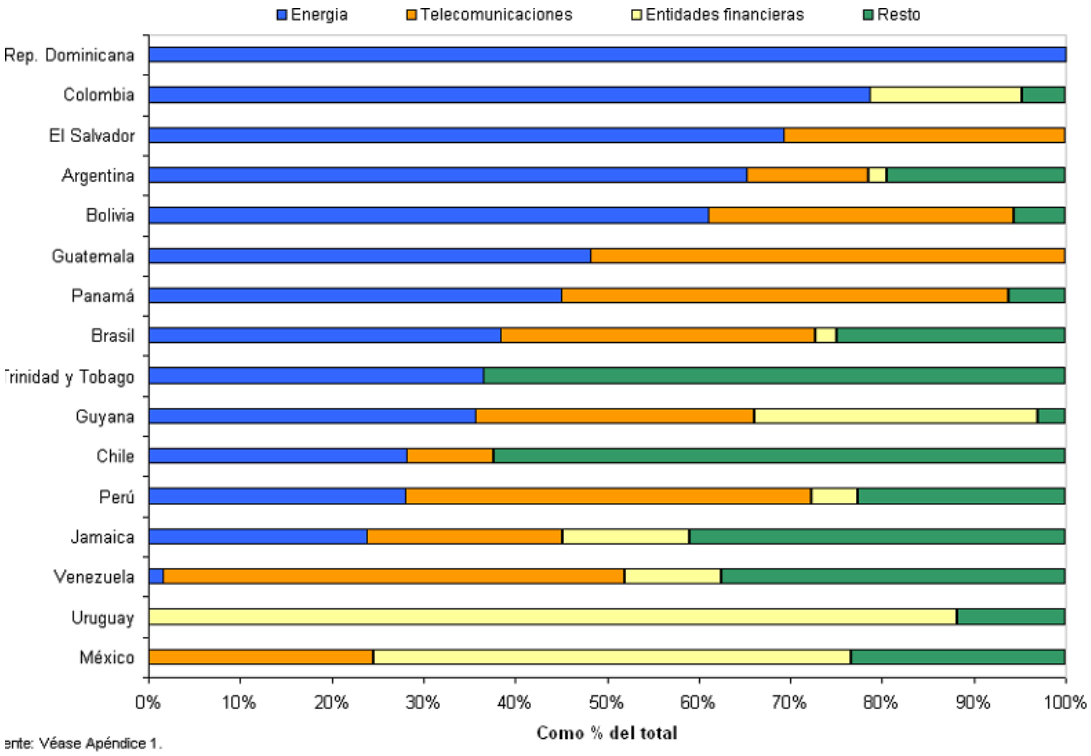
Anexos.

Gráfico 1: Privatizaciones 1988-1999



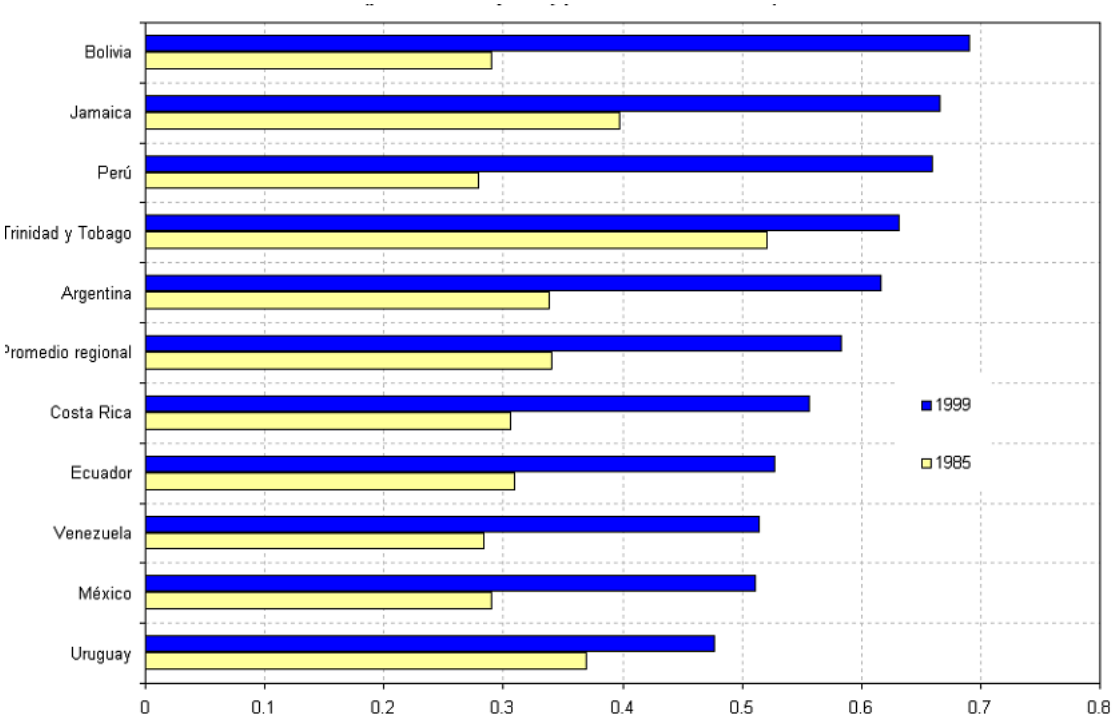
Fuente: Lora, Eduardo. 2001 ("Las reformas económicas en América Latina: Que se ha reformado y como medirlo. Gráfico 9 Privatizaciones valor acumulado 1988-1999, Pág. 16, Banco Interamericano de Desarrollo)

Gráfico 2: Privatizaciones 1990-1999



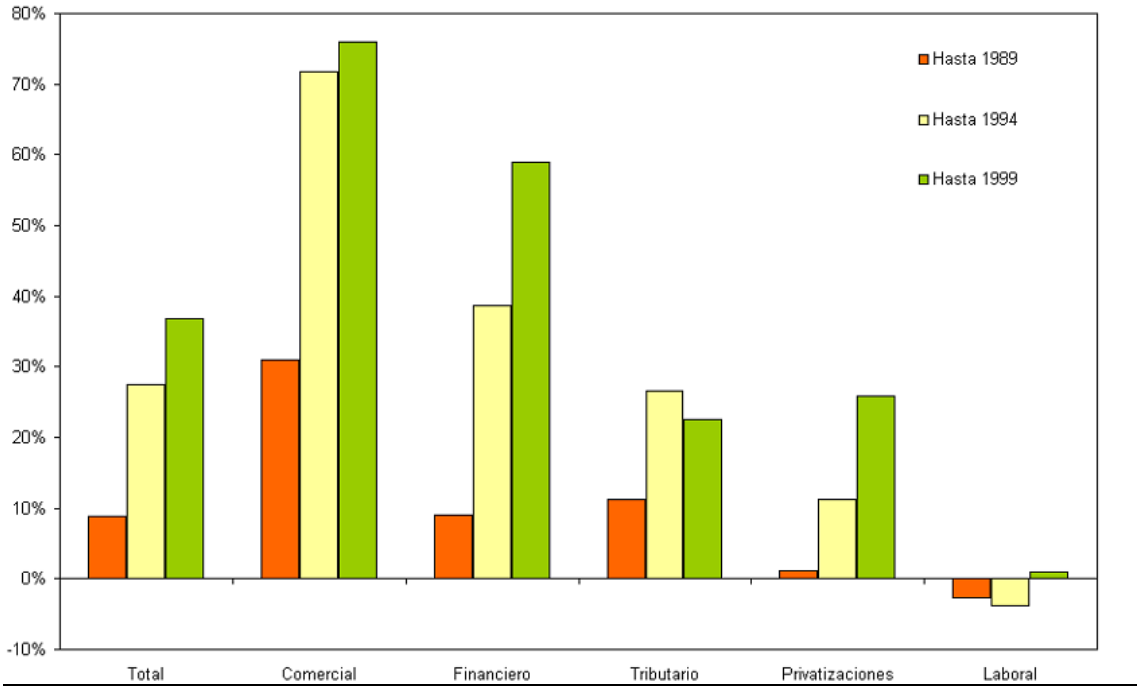
Fuente: Lora, Eduardo. 2001 ("Las reformas económicas en América Latina: Que se ha reformado y como medirlo. Gráfico 10 Composición de las privatizaciones 1990-1999, Pág. 17, Banco Interamericano de Desarrollo)

Gráfico 3: Índice de reformas estructurales



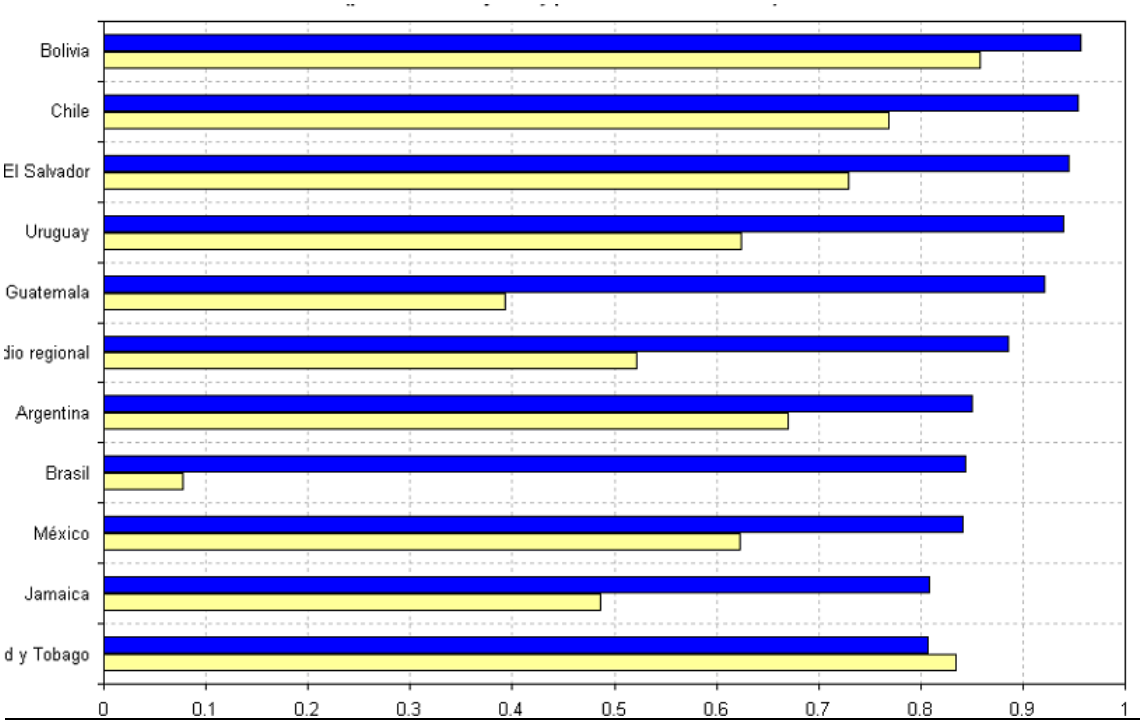
Fuente: Lora, Eduardo. 2001 ("Las reformas económicas en América Latina: Que se ha reformado y como medirlo. Gráfico 13 Índice de reformas estructurales 1995-1999, Pág. 23, Banco Interamericano de Desarrollo)

Gráfico 4: Reformas para América Latina



Fuente: Lora, Eduardo. 2001 ("Las reformas económicas en América Latina: Que se ha reformado y como medirlo. Gráfico 14 Avance de las reformas en América Latina, Pág. 24, Banco Interamericano de Desarrollo)

Gráfico 5: Reforma Comercial (referencias: azul 1999, amarillo 1995)



Fuente: Lora, Eduardo. 2001 ("Las reformas económicas en América Latina: Que se ha reformado y como medirlo. Gráfico 15 Índice de reforma comercial, Pág. 24, Banco Interamericano de Desarrollo)

Cuadro1 Índice de reformas estructurales

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Argentina	0.338	0.326	0.327	0.311	0.366	0.488	0.551	0.574	0.602	0.598	0.595	0.597	0.607	0.604
Bolivia	0.290	0.348	0.390	0.406	0.403	0.466	0.487	0.485	0.474	0.475	0.614	0.711	0.705	0.699
Brasil	0.259	0.301	0.301	0.344	0.419	0.430	0.431	0.449	0.468	0.489	0.515	0.530	0.551	0.580
Chile	0.488	0.512	0.513	0.549	0.580	0.570	0.572	0.564	0.565	0.570	0.577	0.586	0.585	0.585
Colombia	0.291	0.366	0.366	0.383	0.383	0.413	0.477	0.540	0.525	0.534	0.524	0.529	0.555	0.560
Costa Rica	0.306	0.367	0.428	0.421	0.420	0.425	0.420	0.440	0.446	0.453	0.536	0.533	0.542	0.557
Republica Dominicana						0.384	0.378	0.432	0.436	0.447	0.439	0.441	0.454	0.490
Ecuador	0.309	0.317	0.320	0.321	0.323	0.405	0.399	0.456	0.461	0.484	0.536	0.535	0.539	0.536
El Salvador	0.349	0.353	0.351	0.348	0.362	0.399	0.401	0.416	0.494	0.505	0.488	0.497	0.489	0.572
Guatemala	0.344	0.344	0.410	0.425	0.447	0.445	0.444	0.450	0.462	0.475	0.513	0.505	0.509	0.570
Honduras					0.354						0.489	0.500	0.490	0.540
Jamaica	0.397	0.410	0.494	0.495	0.498	0.500	0.524	0.549	0.539	0.545	0.554	0.557	0.586	0.652
México	0.290	0.308	0.340	0.392	0.403	0.424	0.453	0.479	0.474	0.540	0.531	0.500	0.510	0.501
Nicaragua										0.574	0.574	0.580	0.623	0.617
Paraguay	0.355	0.351	0.350	0.348	0.371	0.437	0.510	0.542	0.555	0.562	0.563	0.562	0.564	0.563
Perú	0.279	0.313	0.308	0.295	0.286	0.335	0.399	0.459	0.526	0.590	0.598	0.632	0.625	0.643
Trinidad y Tobago	0.520	0.515	0.521	0.533	0.538	0.567	0.548	0.539	0.540	0.628	0.640	0.640	0.626	0.625
Uruguay	0.369	0.346	0.345	0.363	0.361	0.372	0.375	0.434	0.437	0.442	0.451	0.452	0.460	0.460
Venezuela	0.284	0.270	0.270	0.265	0.289	0.343	0.370	0.384	0.461	0.480	0.477	0.504	0.501	0.516
Promedio regional	0.341	0.360	0.377	0.384	0.399	0.436	0.455	0.484	0.503	0.522	0.539	0.548	0.554	0.573

Fuente: Lora, Eduardo. 2001 ("Las reformas económicas en América Latina: Que se ha reformado y como medirlo. Apéndice 2 Índice de reformas estructurales, Pág. 32, Banco Interamericano de Desarrollo)

Cuadro 2: Reformas estructurales en Chile

Situación en 1972-73	*Post-1973*
1. *Privatización*	
El Estado controla más de 400 empresas y bancos.	En 1980, 45 empresas (incluyendo un banco) pertenecen al sector público.
2. *Precios*	
Control generalizado de precios.	Precios libres (excluyendo salarios y tipo de cambio).
3. *Régimen Comercial*	
Tipo de cambio múltiple. Existencia de prohibiciones y cuotas. Tarifas elevadas (promedio 94% y 220% arancel máx.). Depósitos previos de importación (10.000%).	Tipo de cambio único. Arancel parejo de 10% (excluyendo automóviles). No existen otras barreras comerciales.
4. Régimen Fiscal	
Impuesto ("cascada") a la compraventa. Elevado empleo público. Elevados déficit públicos.	Impuesto al Valor Agregado (20%). Reducción del empleo público. Superávit públicos (1979-81).
5. *Mercado Interno de Capitales*	
Control de la tasa de interés. Estatización de la banca. Control del crédito.	Tasa de interés libre. Reprivatización de la banca. Liberalización del mercado de capitales.
6. *Cuenta de Capitales*	
Total control del movimiento de capitales. El Gobierno es el principal deudor externo.	Gradual liberalización del movimiento de capitales. El sector privado es el principal deudor externo.
7. *Régimen Laboral*	
Sindicatos poderosos con gran poder de negociación. Ley de inamovilidad. Reajustes salariales obligatorios. Altos costos laborales no salariales (40% de los salarios).	Atomización sindical con nulo poder de negociación. Facilidad de despido. Drástica reducción de salario real. Bajos costos laborales no salariales (3% de los salarios).

Fuente: Meller, Patricio. 1996 ("Un siglo de economía política chilena (1890- 1990)", Cuadro 3.2 Reformas estructurales básicas de la economía chilena- década del 70, Pág. 186)

Cuadro 3: Evolución económica de Chile

	1973	*1980*	*1981*
Inflación anual (%)			
IPC (revisado)	606,1	31,2	9,5
IPM	1.147,1	28,1	-3,9
Crecimiento económico (PGB) (porcentaje)	-4,3	7,8	5,5
Exportaciones (millones de US$)			
Exportación Total	1.309	4.705	3.836
Exportación no tradicional	104	1.821	1.411
Reservas internacionales (millones de US$)	167	4.074	3.775
Déficit presupuestario (porcentaje PGB)	21,0[a]	-5,5[b]	-2,9[b]
Aumento anual de salarios reales (%)	-25,3[c]	8,6	9,0

Fuente: *Meller, Patricio. 1996* ("Un siglo de economía política chilena (1890- 1990)", Cuadro 3.4 Indicadores del "milagro económico chileno", Pág. 196)

Cuadro 4: Elecciones nacionales en Uruguay, período 1971-1999

	1971	1984	1989	1994	1999	1999*
Partido Colorado	41%	41%	30%	32%	33%	54%
Partido Nacional	40%	35%	39%	31%	22%	-
Frente Amplio	18%	21%	21%	31%	40%	46%
Nuevo Espacio	-	-	9%	5%	5%	-

Fuente: Chasquetti, Lanzaro. 2003 ("Estudio del Proceso de Sanción de Tres Leyes Relevantes. Informe Preliminar", Cuadro1 Elecciones nacionales -1971-1999, Pág. 12)

Cuadro 5: Partido y fracción del Presidente electo para Uruguay,

Votación del ...	1984	1989	1994	1999
Partido ganador sobre el total de votos válidos	41,2%	38,8%	32,4%	32,8
Fracción del presidente sobre el total de votos válidos	31,4%	22,6%	24,7%	15,6
Fracción del presidente sobre el total de votos de su partido	76,1%	58,1%	76,3%	47,7

Fuente: Chasquetti, Lanzaro. 2003 ("Estudio del Proceso de Sanción de Tres Leyes Relevantes. Informe Preliminar", Cuadro 2 El partido y fracción del Presidente: 1984-1999, Pág. 13)

Cuadro 6: Representación de "Coincidencia Nacional"

	Gabinete	Senado *	Diputados *
Partido Nacional	**8 (66,6)**	**13 (41,9)**	**39 (39,4)**
Herrerismo	5	6	25
MNR	1	3	11
RENOVI	1	3	2
PLP	1	1	1
Partido Colorado **	**4 (33,3)**	**7 (22,6%)**	**26 (25,3)**
Foro Batllista	1	3	5
Batllismo Radical	1	2	12
UCB	2	2	9

Fuente: Chasquetti, Lanzaro. 2003 ("Estudio del Proceso de Sanción de Tres Leyes Relevantes. Informe Preliminar", Cuadro 3 Partidos y sectores de la "Coincidencia Nacional", Pág. 16)

Cuadro 7: Representación Cámara de Senadores de Chile

	Cámara de Senadores		
Partido	1989	1993	1997
	Representación	Representación	Representación
Concertación	46,8	44,7	41,7
PDC	27,7	29,8	29,2
PS		8,5	8,3
PPD	8,5	4,3	4,2
Otros	0,6	2,1	0
Alianza por Chile	39,1	36,2	37,5
RN	10,7	23,4	14,6
UDI	4,3	6,4	10,4
Otros	19,1	6,4	12,5
Designados	19,1	19,1	20,8

Fuente: Castiglioni, Rossana. 2005 ("The politics of social policy change in Chile and Uruguay, Retrenchment versus Maintenance, 1973-1998, Tabla 5.1 Summary Congress Election Data and Distribution of Seats by Party and Coalition in Chile, 1989-1997, Pag 104).