

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

La economía política del gradualismo: el papel de las ideas

María del Rosario Puignau

Tutor: Adolfo Garcé

2003

INDICE

INTRODUCCION

Primera Parte

1) DEBATE TEORICO

- A- Campo Economía Política**
- B- El debate sobre el Ajuste. La Economía Política del Ajuste Estructural**
- C- El gradualismo uruguayo**
- D – El Gradualismo desde las Ideas de los Partidos**

Segunda Parte

1) Los Datos

- A- Uruguay en el contexto regional**
- B- El factor externo**

2) Estructuras Institucionales

Las instancias de democracia directa

Los referéndum

Los plebiscitos

3) Los Partidos en el Gobierno. Las ideas detrás de las políticas

- A- 1985-1989**
- B- 1990-1994**
- C- 1995-1999**

RECAPITULANDO

LA ECONOMIA POLITICA DEL GRADUALISMO : EL PAPEL DE LAS IDEAS

INTRODUCCION

Uno de los principales problemas que enfrenta la Economía Política es responder a una pregunta recurrente : “cómo” o “cuándo” un país decide reformar o no; e incluso, habiendo iniciado un “paquete” de reformas, elige procesarlas o completarlas a distintas velocidades.

En este sentido, la singularidad del Uruguay se asienta en una determinada capacidad decisional para procesar políticas de ajuste a ritmos y velocidades diferentes que le han merecido el adjetivo “gradualista”. En efecto, desde los años 60 el país ha experimentado un largo e incompleto proceso de liberalización económica que ha tenido una secuencia de impulsos y repliegues.

Esta “cadencia” le ha permitido destacarse en el contexto latinoamericano así como por la heterodoxia en la implementación de las reformas, un comportamiento que también es visto como la extensión de lo que ha sido históricamente una pauta amortiguadora. Atendiendo entonces a la singular secuencia y al alcance de lo reformado en nuestro país, ¿qué es lo que explica la racionalidad política que ha operado en los procesos de reforma estructural y estabilización macroeconómica en el Uruguay? ¿Es esta racionalidad alterada por las ideas del partido en el poder o es el fruto de los intereses afectados y las trabas institucionales?

Sin desconocer el papel central de las instituciones y los intereses, el presente trabajo procura evidenciar que la pauta gradualista no es un método sino el resultado de la aplicación de concepciones de política distintas que imponen sus propios ritmos dada su ubicación espacial en la tensión Estado-mercado.

Como resultado, el Uruguay ha experimentado, en promedio, una secuencia gradual al procesar sus reformas en el último cuarto del siglo XX. Es decir, el periodo 1985-1999, época de fuerte ajuste estructural en el continente.

¿Cuál es el giro que presenta esta lectura? Temperar las explicaciones sugeridas por la mayor parte de la literatura en Economía Política, constreñidas por variables deducidas de la racionalidad económica de sus protagonistas dentro de un set de estructuras que limitan su accionar.

En efecto, abundan en esta área quienes analizan el trámite de las reformas y explican su procesamiento partiendo de la presunción de racionalidad de los actores políticos, muchas veces



errática e insuficiente lo que finalmente determina un resultado más o menos ajustado al plan inicial de acción. Otros toman el papel de las instituciones como mediadora de intereses diversos donde, a partir de su interacción, se obtendrá un determinado “producto de reforma” más o menos conforme con la pauta ideal.

En este sentido, el Informe sobre Desarrollo Humano Uruguay/PNUD (1999) afirma que la peculiar trayectoria de nuestro país se asienta en *“un proceso político que, por sus complejas tramas de negociación y búsqueda de consensos, muestra que el conjunto de reformas en la agenda de los gobiernos requiere de numerosos equilibrios”*.

De los dos enfoques que predominan se desprende cierta “inercia” en el resultado donde la voluntad política está tan mediada por otras racionalidades como por el peso institucional que deja poco lugar para justipreciar impulsos y matices entre los distintos partidos en el poder.

Tras esta exposición sumaria dentro de una literatura más que dispersa, el presente trabajo confía en que tales interpretaciones del fenómeno gradualista bien pueden ser enriquecidas por el conjunto de ideas que importó la gestión de cada partido al desplegar su tarea de gobierno.

Por medio de la comparación diacrónica se pretende recuperar tanto el papel del Estado como arena de negociación de los sectores sociales, como las ideas del partido en el poder que permitan trascender los intereses materiales inmediatos.

Recurriendo a la metodología que busca rastrear las diferencias en medio de semejanzas generales, la presencia o ausencia de la variable ideología bien puede contribuir a explicar el resultado. En este caso, el conjunto de ideas, principios y el liderazgo para recrearlos es lo que también justifica la mayor o menor parsimonia para el cambio estructural.

Como punto de partida se ha dejado de lado las reformas en materia macroeconómica - particularmente las políticas de estabilización- pues, aunque existen diferencias en los ritmos en que se procesan como en la relevancia relativa que se les atribuye, se comprueba cierto grado de convergencia respecto a cuál es la política económica más saludable en lo que refiere, por ejemplo, a los niveles de inflación, déficit fiscal, manejo del tipo de cambio, etc.

Partiendo pues desde el periodo que subsigue a la apertura democrática, quedaran expuestos en los gobiernos consecutivos tanto los impulsos y frenos en materia de apertura y liberalización económica como las ideas que lo secundan tanto a nivel discursivo como programático.

Veamos a continuación desde donde partimos en el debate académico.

1) DEBATE TEORICO

A- **Campo Economía Política**

La intensificación de la integración internacional desafía las políticas nacionales y plantea la pregunta acerca de la capacidad de los gobiernos para regular su propia economía respecto al creciente rol de los mercados internacionales.

Este desafío se agudiza a la hora de principiar o continuar transformaciones estructurales necesarias para participar en el concierto mundial.

¿Pero que es lo que informa los cambios en el modelo de política económica aplicada y sus resultados?

En este sentido, una de las preguntas centrales en Ciencia Política es quién resulta representado en el proceso de decisión que produce dicho modelo así como su performance. A esta consulta responde en cierta forma la Economía Política, partiendo en sus análisis de cómo los actores racionales relevantes se combinan dentro de los ámbitos institucionales para producir una pauta de cambio en el viejo modelo.

Empero, sus análisis más clásicos resultan insuficientes al momento de justificar su inspiración en la maximización de intereses dentro de los constreñimientos del marco institucional.

Más allá de su posición neoinstitucional, Peter Hall (1993) nota el papel de las preferencias ideológicas partidarias en el gobierno de la economía; más aún en los periodos donde se modifica el paradigma de política económica.

A fin de ordenar el debate Hall se ocupa de establecer tres sets con proposiciones diferentes para dar cuenta del cambio en los diferentes modelos de política económica. A grandes rasgos, los estudios orientados en los **INTERESES** lo explicarán a su turno por la coalición que ocasionalmente soporta tal política, entendiéndola como un choque entre grupos y considerando sus intereses como preestablecidos. Desde este enfoque de la economía política, los intereses son entendidos como el interés material de los actores principales ya sean considerados como individuos o como grupos.

Quienes están orientados por el rol de las **INSTITUCIONES**, enfatizan la capacidad estructural del Estado así como el aprendizaje y las lecciones de líneas anteriores de política. La lógica por medio de la cual las instituciones se dicen que influyen la conducta de los actores es

nuevamente racional, como en muchos análisis neoclásicos. ¿Pero dónde está la fuerza impulsora detrás del cambio de política?

Es aquí donde quienes se orientan en las **IDEAS** explican estos resultados por el progreso y recepción de las mismas en el preexistente carácter del discurso político y económico. Como análisis presenta una estructura característica: identificar las distintas visiones del mundo de un conjunto crucial de actores y después rastrear el camino en que los actores aseguran posiciones de poder desde las cuales traducir sus ideas en políticas.

En otras palabras, cómo ellos influyen el "universo del discurso político" y como el nuevo set de ideas es más probable que florezca.

En realidad, como argumenta Hall (1997), los aportes más fermentales se dan en los márgenes de un enfoque con otro, donde es posible incorporar elementos de cada análisis. Sin embargo, para ordenar y esclarecer el alcance de cada uno de los enfoques, es pertinente rastrear las posiciones conceptuales de las que parten estos análisis a fin de declarar por qué se considera en el presente trabajo tanto a los Intereses como a las Instituciones insuficientes en su capacidad para explicar el cambio de política.

Ambos casos están más próximos a aplicar teorías y métodos económicos a la política: una metodología ampliamente construida en las asunciones de la rational choice sobre el comportamiento humano que ve el "homo politicus" en los mismos términos que el "homo economicus". De acuerdo a esta visión, las Instituciones figurarán en el análisis conceptualizadas como una matriz de sanciones e incentivos frente a los cuales responden los actores racionales en busca de satisfacer sus intereses.

Más al mismo tiempo bien puede la racionalidad de tales actores ser temperada o ligada a consideraciones de EQUIDAD y LIBERTAD que se inscriben en concepciones ideológicas más profundas.

¿Pueden entonces las ideas tener fuerza explicativa en la modalidad de transición de un modelo económico a otro así como en el ritmo empleado?

Dadas las pretensiones del presente trabajo con miras a ponderar las razones del fenómeno gradualista en el Uruguay, el enfoque que confía en la potencialidad de las ideas es el que nos guiará al momento de dar cuenta del particular desarrollo que el Uruguay ha adoptado al momento de acometer sus reformas estructurales. El mismo se estructura en torno a la fortaleza

que puedan tener esas consideraciones de justicia social plasmadas en la tradición de nuestros partidos y sus dirigentes —y las distintas formas de alcanzarla—.

Nuestro estudio se inicia exponiendo la secuencia en donde unas IDEAS primaron sobre otras y su resultado, a saber, la interacción entre los intereses mediados por las INSTITUCIONES así como la autoridad cultural o Liderazgo dentro de la comunidad para conducir el proceso de liberalización económica en su giro hacia el mercado.

Pero actualicemos previamente las modalidades en que un país procesa la reforma estructural de su economía.

B- El debate sobre el Ajuste. La Economía Política del Ajuste Estructural

¿Cuál es la estrategia adoptada durante el periodo crítico en el cual la economía hizo su transformación desde el viejo modelo (típicamente dirigista, estatista, proteccionista, orientado hacia el mercado interno y habitualmente sufriendo de políticas macroeconómicas insostenibles), hacia un nuevo modelo con gran disciplina macroeconómica, con orientación hacia el mercado y dirigido hacia el exterior?

Es aquí donde la Nueva Economía Política —especialmente preocupada por los procesos de ajuste estructural— estudia la interacción entre el sistema político, las estructuras institucionales y la formulación de las políticas económicas.

Ya sea desde la teoría o desde los estudios de caso, gran parte de la literatura —en su mayoría muy dispersa—, se concentra en explicar dicha transición en términos de los intereses de los actores relevantes inmersos en determinado marco institucional. Contemplando el proceso tanto en países en desarrollo como industrializados, solo Williamson¹ hace un intento por dotar de mayor fortaleza al factor político, siendo siempre producto de intentos aislados dentro de un sistema. Tanto los partidos como sus ideas presentan poca fuerza explicativa.

De todos modos, he procurado cotejar las distintas interpretaciones al momento de sistematizar el debate. De acuerdo con Haggard y Williamson (1993), la discusión ha concentrado su atención en tres aspectos del ajuste, a saber :

¹ El de Williamson es un esfuerzo por destacar los factores políticos que hacen exitosa la transición hacia una economía de mercado —con miras a extraer lecciones de política a ser aplicadas por técnicos y políticos con espíritu reformista—. Por otra parte, la tarea del autor es señalar las limitaciones de la Teoría de la Elección Pública y de la Nueva Política Económica en lo que refiere a las motivaciones de los hacedores de política, supuestamente cegados por la maximización de su bienestar personal y constreñidos por la pugna de intereses de los otros sectores.

- La **sincronización** de las reformas, que comprenden las condiciones del por qué y cuando las reformas son aplicadas
- La **secuencia** porque algunas reformas son aplicadas antes que otras, a veces dentro de un programa completo o fuera de el.
- La **velocidad** por qué una vez adoptado el programa se aplican instantáneamente o en forma **gradual**.

En esta línea, la atención está centrada en la determinación de las políticas económicas como resultado de complejas interacciones entre múltiples actores con intereses, creencias e información en determinado contexto institucional.

Lo que nos interesa en el presente trabajo es la **velocidad** con que se decidió procesar las reformas. Como señala el mismo Williamson (1994), todo se resume en el “how to do it”, es decir, la secuencia de la transformación estructural y la estabilización macroeconómica; la terapia del **gradualismo** o la del **shock**. Es aquí donde la distribución de sacrificios a través del tiempo y a través de los grupos se encuentra en el corazón de las políticas de reforma económica. Por el desencuentro entre los efectos de corto y largo plazo algunos economistas sugieren la aplicación de las medidas de ajuste estructural en forma lenta, en tanto otros sustentan que lo mejor es la adopción de un paquete de reformas lo suficientemente comprehensivo para que el retorno hacia el viejo modelo -que se quiere superar- resulte imposible.

En este sentido, es también posible que la ciudadanía pudiera votar en contra de las reformas y detenerlas si los beneficios, aun evidentes, están distribuidos en forma despareja o si la gente esta inclinada hacia apelaciones sobre un determinado set de valores como el estatismo o el nacionalismo.

No es solamente que los costos son a corto plazo en tanto los beneficios se aprecian en el largo; es también que los costos de las reformas son siempre concentrados en tanto los beneficios difusos y los beneficiarios no son conocidos ex ante (Nelson, 1992).

Tal configuración de costos y beneficios, complicada por la incertidumbre sobre los efectos de las reformas, eleva la pregunta crucial sobre las condiciones bajo las cuales los políticos se arriesgarían a iniciar reformas o a profundizarlas y con qué velocidad. Y los estudios sobre las motivaciones se centran en los intereses de tales actores.

Dado que la creencia en los beneficios de las reformas está mucho menos extendida entre los políticos que entre los economistas, y aún menos respaldada por el público en general (menos todavía por los intereses específicos afectados), la cuestión de la *estrategia* se torna central.

Desde el punto de vista económico y político, he aquí una sistematización de los argumentos a favor y en contra de la estrategia del gradualismo y la del shock a la hora de acometer las reformas.

Argumentos a favor del gradualismo (Agenor, 1997) :

- Distorsiones preexistentes que no pueden ser removidas al tiempo en que las reformas son anunciadas
 - Credibilidad imperfecta lo que puede equivaler a una distorsión intertemporal de los precios en bienes transables
 - Congestión de externalidades Vg., pueden crear demasiado desempleo en la transición
- Sistema financiero débil

También a favor del gradualismo Dewatripont y Roland (1995) afirman que, dada la inestabilidad de las reformas parciales -en el sentido que no pueden producir los resultados esperados-, bien puede argumentarse que ellas necesitan ser *complementadas por otras reformas*.

El dilema se sitúa entre aceptar las próxima serie de reformas o aplazar la serie precedente, una decisión que en definitiva tomará cada nuevo gobierno al asumir.

En principio, si las reformas precedentes se consideran fructíferas, los individuos al mando tendrán voluntad para aceptar reformas adicionales (puede ser que menos populares) a fin de no perder las ganancias realizadas por la serie de reformas precedentes y evitar un retorno en las políticas costoso. O bien quienes gobiernan pueden decidir detener o enlentecer el ritmo con que se venía avanzando.

Siempre presente como argumento en contra, el gradualismo comporta el peligro de deslizarse en la inacción, manteniendo de esta manera el status quo.

En paralelo, entre los argumentos a favor del Shock se destacan :

- La complementariedad entre los instrumentos de políticas
- La posibilidad de prevenir la formación de grupos de interés
- La ventaja que ofrece la inicial “luna de miel” a los gobiernos para ejecutar las reformas rápidamente

Entre sus aspectos negativos se señala la menor discrecionalidad para afrontar los shocks externos con cambios arancelarios u otras medidas de política comercial. En este sentido, el gobierno queda más expuesto a los impactos externos (principalmente si se especializan en productos básicos), así como a los flujos de capital que pueden afectar las cuentas nacionales si no se adoptan los controles oportunos.

Luego de esta presentación cabe preguntarse si es que acaso no existen otras “meta-motivaciones” que el cálculo racional para decidir el ritmo de las reformas –es decir la evaluación costo-beneficio siempre tan difícil de establecer ex ante–.

Asimismo, ¿es posible establecer una estrategia gradualista o es un “accidente” de condicionamientos diversos?

C) El gradualismo uruguayo

La singularidad exhibida por nuestro país en el trámite de sus reformas dentro del contexto de los países Latinoamericanos ha sido explicado tanto por factores que integran su conformación institucional como por las particularidades del sistema político.

Atendiendo a las particularidades de este último, Constanza Moreira (1997, Pág. 190) reconoce que el signo político condiciona los modos de implementación de las reformas mas justifica el peculiar estilo reformista en las variables políticas.

En esta línea, destaca los dispositivos políticos que se derivan del sistema de partidos, la relación de los poderes del Estado y los instrumentos participación ciudadana activados en medio de los intentos reformistas. En la visión de la autora, la dinámica “virtuosa” y gradualista **no** se debe a la intención de los reformadores sino a dos capacidades de veto crecientemente importantes: el veto de un partido de izquierda que se ha transformado en la primera fuerza política del país y el veto de los actores sociales a través de mecanismo de democracia directa comprendidos en la matriz institucional.

En síntesis, la transición hacia un bipartidismo ideológico (familias ideológicas ubicadas en el binomio izquierda- derecha) es la que principalmente complica el tránsito de las reformas confirmando una lógica de los bloqueos recíprocos. Es este juego de contrapesos múltiples el que imprimió cierto gradualismo y heterodoxia a los paquetes de reforma.

Lanzaro (2000) intenta desafiar esa lógica del bloqueo tanto como la improductividad del sistema político uruguayo por las capacidades desarrolladas dentro del marco institucional durante lo que el denomina la “segunda transición”. Esto es, el cambio paulatino en el modelo de desarrollo, la estructura del Estado y la economía, el sistema de relaciones sociales en el espacio nacional y la inserción internacional del país.

El arraigo estatal y el juego de pluralidades habilita una ingeniería gradualista que encuentra en la figura institucional del Presidente una actitud de liderazgo para evolucionar de un “presidencialismo de compromiso” a un “presidencialismo de coalición” en la fase contemporánea de transición. En el gobierno post-autoritario, los esfuerzos por componer mayorías, la negociación política, los arreglos de “gobernabilidad” y de “coincidencia” dependen tanto del Presidente como de sus equipos.

En medio de un marco pluralista que transita hacia una política de bloques, y a pesar de la condición minoritaria del Presidente, éste mantiene un lugar prominente en el Estado y en el Gobierno. Sus posibilidades de nombrar el gabinete y las jerarquías de la administración, así como ser conductor general de la acción política mediante la formulación de la agenda le permite desempeñar a la vez un rol transaccional y reformador. La necesidad de composición es la que le imprime cierta parsimonia a la dinámica de las reformas pero que se adecua a una política inclusiva y discreta que exhibe, de acuerdo con el autor, saldos favorables tales como la preservación del Estado, calidad en las reformas, cohesión social, estabilidad y consistencia política.

De acuerdo a lo expuesto, la lectura del fenómeno gradualista es entonces resultado de la inercia que se deduce de la modalidad pluralista y la dinámica institucional. Su interacción es la que finalmente da cuenta del timing reformista.

De la experiencia internacional y del caso uruguayo se derivan pues las siguientes premisas:

- La racionalidad de los actores políticos es la que diseña la estrategia reformista, decidiendo su velocidad.
- Pero dicha racionalidad, muchas veces errática e insuficiente, es lo que finalmente determina un resultado más o menos ajustado al plan inicial de acción o lo dilata en el tiempo.
- El papel de las instituciones como mediadora de intereses diversos, permitirá obtener un determinado “producto de reforma” más o menos conforme con la pauta ideal.

De tales enfoques se desprende cierta *inercia institucional e impericia política* en el resultado donde la voluntad política está tan mediada por otras racionalidades como por el peso institucional que deja poco lugar para justipreciar impulsos y matices entre los distintos partidos en el poder.

Los aportes tanto de Moreira como de Lanzaro presentan gran fuerza explicativa; empero, bien pueden ser complementadas por la fortaleza ideológica de quienes fueron protagonistas de la aventura reformista: los partidos políticos.

Si la estructura institucional que media los intereses no ha mutado en forma considerable ¿juega algún papel la orientación ideológica predominante del partido político en el poder?

¿Es el signo político del gobierno una variable clave para también comprender la estrategia y velocidad aplicada?

D – El Gradualismo desde las Ideas de los Partidos

Como hemos expuesto, la política y sus ideas han sido una variable minusvalorada a la hora de explicar los cambios en la política económica así como el acometimiento de reformas estructurales. En definitiva, ¿es la voluntad política de un líder y un partido la que le imprimen determinado timing y profundidad? En este sentido, que las reformas estructurales funcionen en maximizar el crecimiento y reducir el desempleo es pues un asunto de alto y pesado debate político.

En este punto, Carles Boix (1996) ha hecho un gran aporte al rescatar el impacto de los partidos y sus preferencias ideológicas en el gobierno de la economía.

Siendo el partido político en el poder una mezcla de intereses (consecuencias redistributivas de las políticas económicas) y de ideas (aquí en su mayor parte en el sentido de modelos económicos instrumentales), sus políticas han de distinguirse.

Como lo muestran los casos de Gran Bretaña y España (los países con los que Boix ilustra las dos alternativas), los gobiernos despliegan determinados set de políticas dentro del marco institucional en el que los partidos compiten.

Y es en su manejo donde se ofrecen diferentes respuestas de las cuales se desprenden diferentes consecuencias distributivas. La opción misma por ese conjunto de políticas se remite a

determinada inspiración ideológica que establece la diferencia entre los dos países a estudio (modelo socialdemócrata / modelo conservador). Dicha inspiración le permitirá ubicarse en el eje Estado-mercado gracias a los criterios de eficiencia y equidad que actúan como coordenadas.

En esta línea, el argumento bien puede extenderse a la serie de reformas propias de las etapas de ajuste estructural (sintetizadas en el index del “Consenso de Washington”). De acuerdo a nuestro razonamiento cabe esperar que gobiernos de corte liberal-conservador les den una calurosa bienvenida –tras haber bregado doctrinariamente por ellas-, en tanto los gobiernos de corte socialdemócratas -partidarios de conservar el Estado de Bienestar- se muestren reacios o morosos al momento de aplicarlas.

¿Es válido acaso traspasar estas diferencias al periodo donde nuestro país procesó sus reformas?

¿Qué hay del impacto de las tradiciones partidarias en el gobierno de la economía en nuestro país?

¿Existen particularidades aún cuando se afirma la creciente confluencia en términos económicos entre los dos partidos tradicionales quienes ejercieron el poder en el último cuarto de siglo?

Para esclarecer las notas distintivas de los Partidos que ejercieron alternadamente el poder, el Partido Blanco y el Colorado, tomaré como referencia el trabajo de Garcé y de Armas donde se analizan las distintas tradiciones partidarias.

En el mismo, los autores utilizan el concepto de ideología en un sentido amplio que abarca desde los cuerpos doctrinarios definidos y delimitados (generalmente contenidos en los programas de los partidos), hasta ideas o lecturas de la problemática política, económica y social mucho más difusas. El espacio para ubicar las posturas de los partidos en el poder en sus respectivos periodos de gobierno es el continuo izquierda - derecha, el que se adecua al presente estudio en la tensión establecida entre Estado-Mercado.

La tradición ideológica del **Partido Colorado** es la que más modificaciones ha sufrido a lo largo del siglo. Partiendo desde la postura estatista del primer batllismo, el recorrido continua con cierto viraje a la derecha durante el Terrismo en los 30 –como parte de un clima ideológico más extendido-, sin afectar por esto su doctrina social. La misma se acentúa con el “luisismo” de los años 50 hasta ingresar en un interregno donde la polarización entre los seguidores de la ortodoxia del primer batllismo y quienes habían iniciado un giro a la derecha político y económico culmina con el alejamiento de los primeros hacia la formación de un nuevo bloque político. El

vuelco a la derecha acompañó entonces el periodo autoritario del país. Esto se revierte en la salida hacia la democracia, constituyéndose un tercer batllismo con la irrupción de nuevas figuras (Enrique Tarigo, Julio Sanguinetti junto a jóvenes dirigentes); un giro que se afirma tras el plebiscito de los años 80 donde sale perdidoso el sector que había apoyado la dictadura. Tras las elecciones nacionales de 1984 el espíritu batllista volvió a permear ideológicamente al partido, imprimiéndole un sello liberal en lo político y social en lo económico, tributario de la tradición del primer y segundo batllismo.

La tradición social-demócrata será un elemento recurrente en el discursos de sus principales dirigentes como veremos mas adelante. En esta línea, tanto Sanguinetti, Tarigo y otros dirigentes surgidos del proceso de transición intentaron ubicar al batllismo en el centro del espectro ideológico uruguayo (entre la derecha liberal promercado y la izquierda socialista de inspiración marxista), distanciándose de esa forma del discurso liberal que otro sector del partido –el de Jorge Batlle– sostenía en el momentum liberal de la década de los 90.

La postura contraria asumida por Sanguinetti en el plebiscito de 1992 sobre la privatización de las empresas públicas confirmó las divergencias en materia económica entre la versión liberal del batllismo (Jorge Batlle) y la corriente con un sesgo algo más proestatista (Sanguinetti). De hecho, el acuerdo entre el Foro Batllista y el PGP (grupo fundador del Frente Amplio en 1971) de cara a las elecciones de 1994 fue presentado ante la opinión pública como una apuesta socialdemócrata, con miras a apuntalar el Estado de Bienestar batllista, lo que se refuerza a nivel del plan de gobierno compendiado en el programa "Uruguay 2000". Tras la victoria de Sanguinetti en el 89, serán múltiples las referencias discursivas, como así también la amistad cosechada con líderes social-demócratas como la figura del presidente español Felipe González, vínculos de gran fortaleza a nivel simbólico.

Siendo el turno del **Partido Nacional**, pese a su pensamiento pragmático, es también quien sin duda bien puede reclamar el título de partido portador de la doctrina liberal en materia económica. Tradicionalmente han defendido la apertura comercial y cuestionado el "intervencionismo indiscriminado" de los gobiernos batllistas. Y es en este contrapunto que también pragmáticamente va definiendo sus posturas. Mas el énfasis tanto en el nacionalismo como en el liberalismo son los dos rasgos fundamentales que se destacan en la doctrina de los blancos.

En el plano económico, el liberalismo también ha sido el temperamento predominante, salvo cuando el herrerismo no fue la corriente hegemónica dentro del Partido - como sucedió durante la era wilsonista-.

Sin embargo, la doctrina social del partido –impregnada de posturas cristianas- le ha permitido diseñar planes sociales desde el Estado contemplando los problemas mas acusados.

Quizá el momento mas emblemático del liberalismo nacionalista haya sido la Ley de Reforma Cambiaria y Monetaria, aprobada a instancias del nuevo gobierno blanco en diciembre de 1959, un momento que se identifica como punto de partida del largo ciclo de reformas que propiciaron el cambio en el modelo de desarrollo.

Dicho impulso liberal dentro del nacionalismo fue contenido durante el periodo que va entre 1971 – 1989 tras ascender la figura de Wilson Ferreira Aldunate en detrimento de la fracción herrerista. Fue aquí donde el giro hacia la izquierda tuvo su contrapunto en la derechización ya vista dentro del Partido Colorado. Tras la muerte de Wilson y su desaparición como líder, el herrerismo retomó el control del partido, los blancos volvieron a desplazarse hacia la derecha del espectro ideológico y a sustentar sus posiciones doctrinarias más tradicionales y a la vez contestes con el impulso liberalizador de la década de 1990

Aquí, el intento por remodelar la estructura del Estado sobre la base de principios liberales tuvo lugar en el gobierno de Luis A. Lacalle bajo la conocida la Ley de Empresas Públicas, un impulso frenado por una extensa coalición política y social entre la que se encontró el sector de Sanguinetti.

Por tanto, visto en perspectiva, algunos de los mayores giros hacia posiciones liberales del Estado uruguayo han estado asociados a gobiernos del Partido Nacional y, más específicamente, de su fracción herrerista que sigue reivindicándose como fiscal implacable del “dirigismo” estatal y un propagandista obstinado de las bondades de la iniciativa privada como veremos tuvo lugar en los años 1990-1995 junto a las declaraciones de sus principales dirigentes

De acuerdo a estas tradiciones, ¿han existido diferencias en materia de las políticas aplicadas por los partidos Blanco y Colorado tras la restauración democrática? ¿Se inscriben éstas en corrientes más amplias de modernización del aparato estatal y políticas macroeconómicas más honestas y disciplinadas? ¿Mantiene aún así sus particularidades? ¿Qué lugar ocupan las ideas

inscriptas en el cerno de los partidos para explicar la calidad y modalidad de las políticas aplicadas?

Veamos en concreto qué es lo que ha sucedido en un momento histórico de repliegue del Estado uruguayo, acorde con el contexto regional e internacional.

Segunda Parte

1) Los Datos

¿Cómo medir estas transformaciones y distinguir estrategias y ritmos dentro de la implementación gradualista de las reformas que tuvieron lugar en el período que se extiende desde la restauración democrática hasta el año 2000?

Tanto desde el Banco Interamericano de Desarrollo como desde la CEPAL se han hecho esfuerzos por esclarecer cuánto se ha reformado en América Latina y cómo medirlo. Tanto los trabajos de Lora primero, como de Morley, Machado y Petinatto² han sido un valioso intento de cuantificar el proceso de las reformas estructurales en cinco áreas: reforma comercial, liberalización financiera, reforma tributaria, liberalización de la cuenta capital y privatización. Es decir, las llamadas reformas de primera generación.

Los índices que ellos construyen también muestran el progreso de las reformas en el tiempo en un solo país, mensurando los esfuerzos que los gobiernos han hecho para implementar el paquete de reformas.

Los autores hacen la salvedad entre lo que las reformas estructurales significan (cambios en la regulaciones, tarifas, tasas impositivas o el control sobre las transacciones de capital que afectan las decisiones a nivel micro), y las reformas en la política macroeconómica que envuelve el control del déficit fiscal, cambios en la política monetaria y el manejo del tipo de cambio.

Para nuestro estudio, es en el caso de las reformas estructurales donde quizás es más palmaria la mirada subjetiva de cómo el gobierno piensa que la economía debiera funcionar tanto como el rol apropiado que le cabe al Estado.

² Ambos trabajos procuran estar basados en variables de política bajo el control de los gobiernos en un intento por reflejar los esfuerzos que estos últimos han hecho por implementar los paquetes de reformas. El trabajo de Lora de 1997 abarca el período 1985-1995. Posteriormente, Morley, Machado y Pettinato en 1999 lo enriquecen extendiéndolo hacia atrás (hasta 1970) y lo actualizan con mediciones más exactas de los índices en la cuenta capital. Finalmente, Lora en 2001 completa la serie hasta 1999 pretendiendo comparar y comprender el alcance de lo realizado en más de una década: una información clave para los organismos internacionales que propiciaron dichas reformas.

A- Uruguay en el contexto regional

A nivel del continente, las reformas comenzaron en el Conosur para luego detenerse o incluso revertirse después de la crisis de 1982-1985, extendiéndose al resto de la región después de 1985.

Entre las mismas, la liberalización comercial y financiera fueron las primeras en tener lugar.

El periodo que siguió a 1990 presenció una muy significativa apertura de la cuenta capital.

Para 1995 había un extendido acuerdo y convergencia en materia de políticas en estas tres áreas de reforma. Sin embargo, hay mucho menos convergencia en los índices de privatización y reforma tributaria.

¿Cómo se ha medido esta evolución?

A pesar que el estudio de Lora precede al trabajo de Morley, Machado y Pettinato y actualiza los datos para los últimos lustros, daremos cuenta de las dos mediciones que tienen la misma metodología. (el trabajo de Morley ignora la reforma laboral por considerarla poco significativa a nivel continental.)

El índice es un promedio simple de los índices de reforma en cinco áreas: comercio, finanzas, impuestos, privatización y cuenta de capital. Cada índice fue normalizado para caer entre 0 y 100 asignándose éste último al año y al país en que el sector sufrió las mayores reformas o estuvo libre de distorsión o intervención gubernamental, lo que significa que se acerca más a una solución de mercado.

Los índices por áreas tienen esta construcción:

Reforma comercial : el nivel promedio y la dispersión arancelaria de tarifas

Reforma Financiera interna : la presencia o ausencia de intervención gubernamental en el control de las tasas de endeudamiento o de crédito y la relación entre reservas y depósitos

Reforma de la Cuenta Capital : el grado de control estatal sobre la intervención extranjera, los límites sobre la repatriación de utilidades e intereses, los controles sobre los préstamos contratados en el exterior y el egreso de capitales.

Reforma Tributaria : tasa impositiva marginal máxima sobre los ingresos de personas y de las empresas, la tasa del impuesto sobre el valor agregado y la eficiencia del Iva.

Privatización : es igual a 100 menos el porcentaje de valor agregado por las empresas estatales al producto bruto interno no agrícola.

Cada índice se define como: $I_{it} = (Máx - IR_{it}) / (Máx - Min)$

Donde:

I_{it} = valor del índice para el país i , año t .

IR_{it} = valor bruto del índice en el país i , año t .

MAX = valor máximo del índice bruto para todos los países, todos los años.

MIN = valor mínimo del índice bruto para todos los países, todos los años.

Tal como lo plantea Morley (2000) tenemos que , junto con Chile , Uruguay figura como un reformador temprano (entre 1970-82), calificando sobre el promedio³.

También como señala Lora, en las tres áreas : comercial, liberalización financiera y reforma tributaria, los esfuerzos se iniciaron tempranamente en los 1970s primeramente en Chile, Argentina Uruguay y Colombia.

En este periodo y en lo que refiere a la reforma tributaria ningún país había ido tan lejos como Uruguay en la reducción de la tasas impositivas marginales en los ingresos de las empresas y las personas -lo cual reduce significativamente la progresividad del impuesto a los ingresos-. En la misma línea, nuestro país decidió la eliminación de los impuestos personales de una vez, como así también adoptar tempranamente el sistema de impuesto al valor agregado.

En lo que refiere a la reforma comercial las decisiones tomadas a partir de 1974 importaron bajar las tasas arancelarias en un gran porcentaje que sirvió de base para la posterior apertura hacia la región y el mundo en los 90.

Con respecto a la liberalización financiera internacional, solo Uruguay abrió las transacciones externas de capital anteriormente a la crisis de 1982.

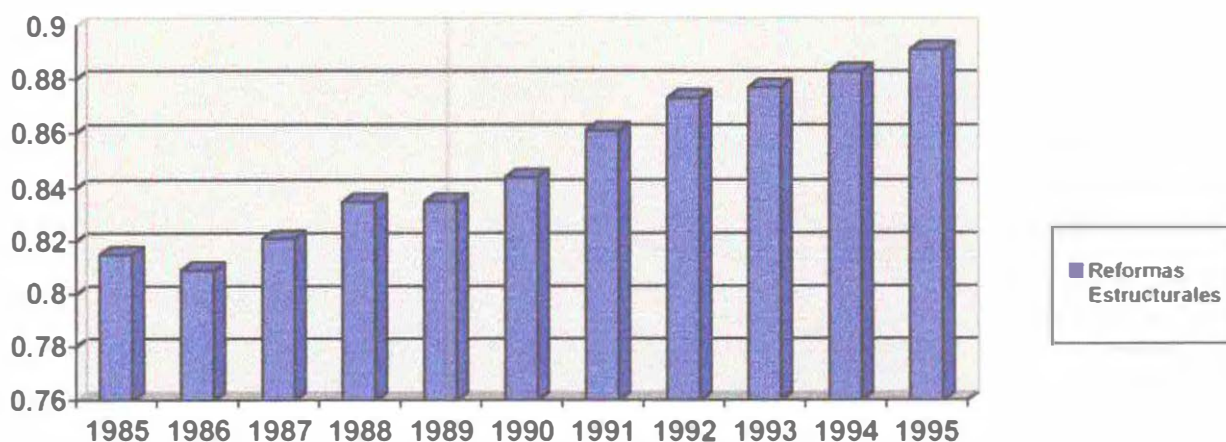
Pero pese a estos avances prematuros, tras 1985 el pulso liberalizador tomó otra frecuencia situando al Uruguay por debajo del promedio en referencia a sus pares latinoamericanos que avanzaron rápidamente en la apertura y liberalización de sus economías.

Lo expuesto significa un punto de partida diferente para mensurar las reformas que tuvieron lugar en los próximos tres gobiernos democráticos, a saber: 1985-1989, 1990-1994, 1995-1999. Del mismo modo, como se aprecia en los cuadros, el ritmo de cada periodo representa tanto pequeños retrocesos como avances ora impetuosos, ora graduales.

La representación gráfica de los datos que Morley, Machado y Pettinato (1999) aportan es la siguiente:

³ O como el país más reformado en la región en el periodo 1970-1995, (Morley, 1999, p 18). Sin embargo, tras 1985 el Uruguay cae bajo el promedio de los países a estudio, completando "gradualmente" sus reformas estructurales. Lo llamativo es el desfase con los ritmos propios de la década de los 90

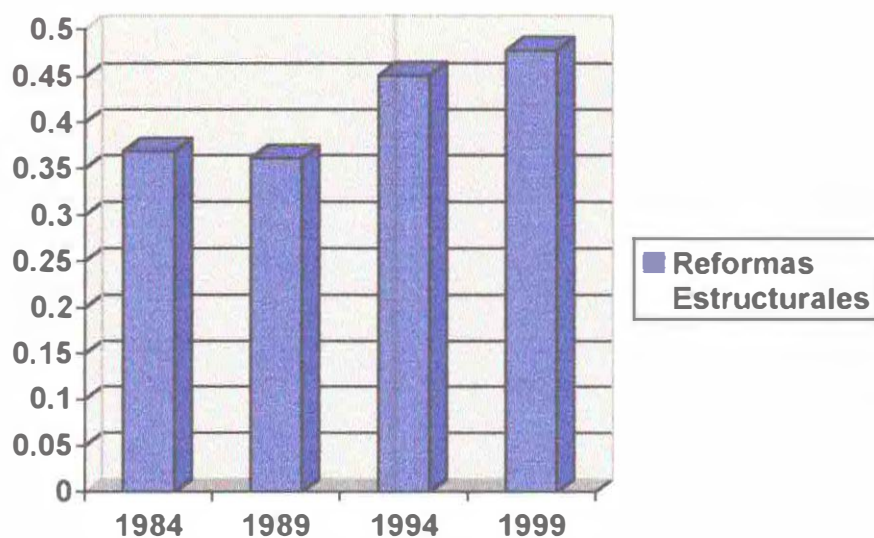
Evolución de las Reformas estructurales en nuestro país



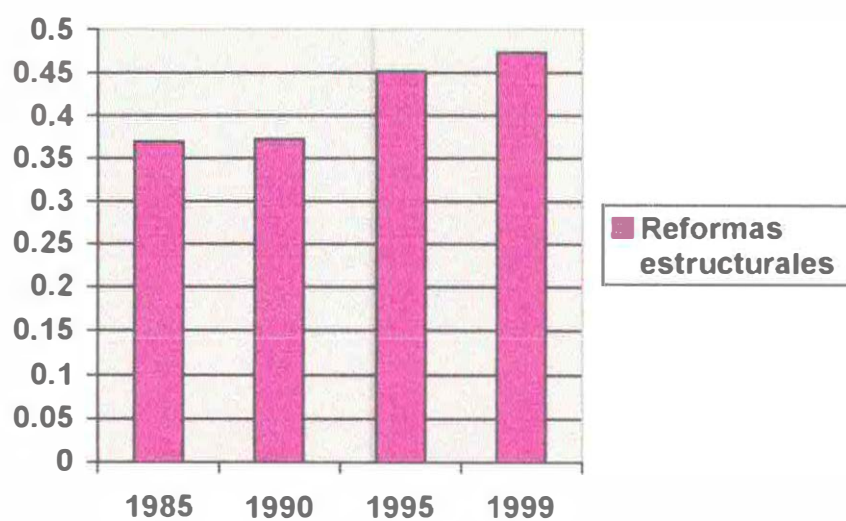
A su tiempo, con los datos actualizados de Lora (2001)⁴, he decidido fraccionar lo sucedido con las reformas estructurales en los años finales del gobierno de turno: 1984, 1989, 1994 y 1999. Estoy advertida que tal selección puede estar sujeta a ciertas estacionalidades. Empero, dicho efecto puede ser mayor en otros casos pero no tanto para las reformas a estudio ya que son decididas con un impulso mayor al que impone la coyuntura.

⁴ "Reforming Reforms", una actualización de cuánto se ha hecho en materia de reformas en el continente. Documento preparado para el Seminario del Encuentro Anual de la Junta Gobernadores del BID y de la Corporación Inter-Americana de Inversión en Fortaleza, Brasil, marzo de 2001.

Reformas estructurales : hasta 1984, hasta 1989, hasta 1994, hasta 1999

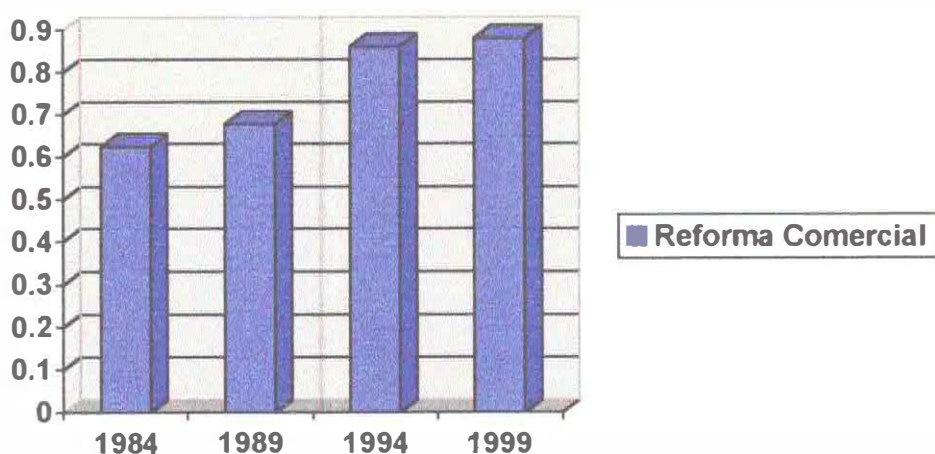


Pero teniendo presente que también en materia de reformas puede existir cierto “rezago” -o efecto “lag”-, a la hora de rendir sus efectos, tomo el año inmediato a la finalización del gobierno de turno, esto es 1985, 1990, 1995 y 1999 –no dispongo de datos del 2000-

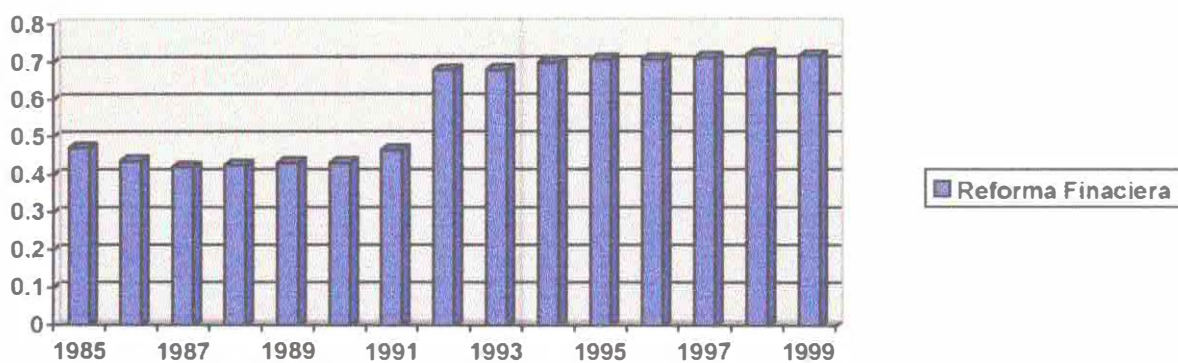


Como se aprecia, el “pico” de reforma sucede en el periodo del gobierno nacionalista, manteniéndose y apenas modificándose en los años que subsiguen.

De todas las áreas de reforma seleccioné la reforma comercial y financiera como las mas significativas para dar cuenta de los ritmos con que fueron acometidas



FINANCIAL INDEX



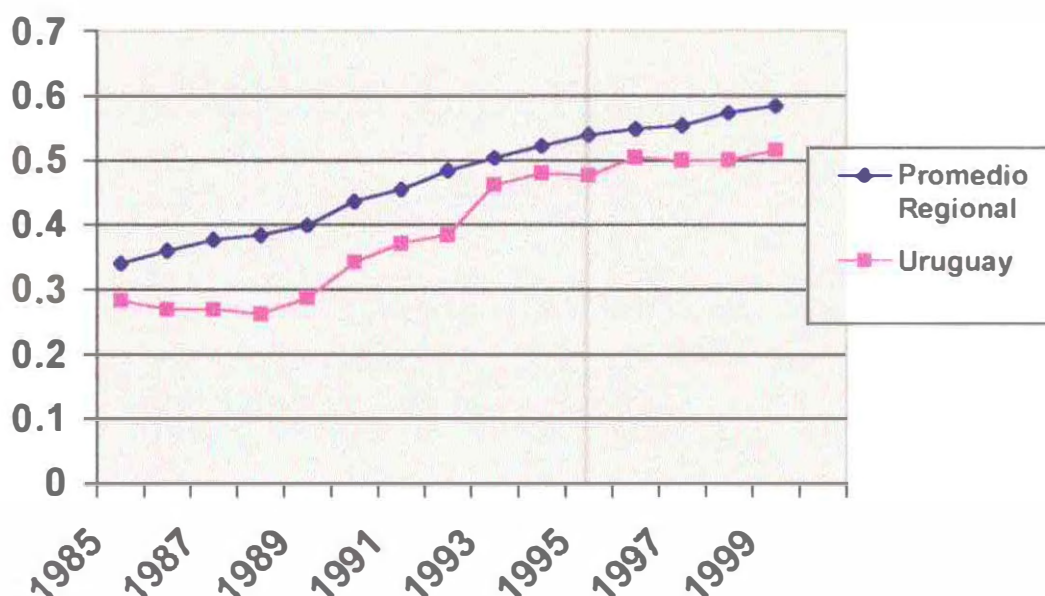
B- El factor externo

¿Podemos acaso aislar lo ocurrido en Uruguay del contexto regional?

Mucho afirman que el papel de los organismos internacionales y otros factores externos han sido cruciales al momento de adoptar y procesar las reformas.

¿Cuánto se ha apartado nuestro país de los ritmos regionales?

Cuadro del comportamiento del Uruguay y de la región en la implementación de reformas estructurales



Siendo una la tendencia regional se aprecian, en la trayectoria de nuestro país, momentos de convergencia- divergencia con su comportamiento ascendente. Los mismos guardan relación con el periodo de gobierno al cual hagamos referencia .

Reforzando la representación grafica, la autonomía de las políticas nacionales con respecto a la región se resume en el siguiente cuadro que da cuenta del Promedio de la diferencia entre el Uruguay y los países latinoamericanos seleccionados.

Cuadro que resume cuánto se ha apartado promedialmente nuestro país del entorno regional

Periodo de Gobierno		1985-1989	1990-1994	1995-1999
Promedio de la Diferencia		-0.08	-0.065	-0.1008

De acuerdo entonces a la representación gráfica de la secuencia, ¿por qué se habla de gradualismo?

Porque durante los años 1985-2000 las reformas pendientes fueron, en PROMEDIO, adoptadas gradualmente en tanto otros países decidieron otras velocidades.

Mas ¿a qué se deben los impulsos y los frenos que resultan en un promedio gradualista?

¿A qué se deben los distintos ritmos? ¿Acaso a la impronta o signo político del partido en el Gobierno?

¿Serán las instituciones que estructuran la economía política del país, la forma de articularse los intereses ante los cambios económicos procesados o las ideas con que se dirigió el rumbo del país en los períodos a estudio?

2) Estructuras Institucionales

¿Cuál es el marco institucional para embarcarse en la tarea reformista?

El sistema electoral uruguayo muestra los efectos de la fragmentación partidaria sobre el mapa parlamentario donde los presidentes electos carecen de las mayorías para aprobar sus políticas.

¿Cómo han sido estos apoyos en los tres gobiernos democráticos posteriores a la dictadura?

De acuerdo con Chasquetti (2000) los apoyos parlamentarios han menguado hasta tomar el escenario de coalición una salida expectable, modalidad afín a lo sucedido en la mayoría de los países latinoamericanos con sistemas presidencialistas y multipartidismo

Cuadro de Apoyo Parlamentario del Partido Ganador

Año	1984 P. Colorado	1989 P. Nacional	1994 P. Colorado
Bancas	55	52	43
Porcentaje	42.3%	40.0%	32.3%

Fuente : Albornoz (1989,1992 y 1999) en Chasquetti, D. "Gobierno y coaliciones, 1985-1989"

Si a esto le añadimos la alta fraccionalización y la ausencia de mecanismos para actuar unitariamente como partido, la posición del Presidente se ve aún más debilitada al momento de poner en práctica su plan de acción. En 1985 tuvo lugar el "Gobierno de Entonación Nacional", habilitando una primera experiencia de coalición minoritaria –sin su formalidad-, para mantener vetos y permitir la etapa de re-institucionalización del país.

En 1990, tras triunfar el Partido Nacional nace la “Coincidencia Nacional”, coalición integrada por el Partido Nacional y el Partido Colorado.

Dicho acuerdo comprometía el voto de un paquete de reformas de leyes y algunas transformaciones. Al comienzo tuvo una buena productividad legislativa que permitió acentuar la liberalización de la economía, su apertura e integración así como la reforma del Estado. Posteriormente fue la más padeció los vaivenes del ciclo electoral, disolviéndose los apoyos iniciales.

Ya en 1995 el Presidente Sanguinetti conformó un acuerdo de gobierno donde las conductas partidarias se ajustaron con propiedad al formato de una coalición acordando con el Partido Nacional una agenda de políticas entre las que se encontraban la reforma de la Constitución la reforma de la Seguridad Social, reforma educativa (reformas de segunda generación)

El acuerdo alcanzado entre Sanguinetti y Volonte permitió mantener, por su estabilidad, la productividad a lo largo del ciclo de gobierno así como una disciplina llamativa (Pérez Antón, 2000). Una “coalición sobredimensionada” o excedida con respecto a los mínimos que permiten las funciones básicas de gobierno, poseyendo más que las mayorías simples (lo que la habilitaba para profundizar en reformas complejas).

Lo que llama la atención es que durante el gobierno nacionalista, donde más precarios e inestables fueron los apoyos las reformas estructurales alcanzaron su pico más alto, en tanto menguaron, se detuvieron o avanzaron muy poco durante gobiernos del partido Colorado. En particular el último donde las mayorías acompañaron todo el periodo.

¿Acaso la activación de otros mecanismos institucionales condicionaron tales comportamientos?

Las instancias de democracia directa

Los referéndum

El instituto del referéndum habilita la anulación parcial o total de una ley. En el periodo que nos compromete fue utilizado repetidas veces, dejando en evidencia la fortaleza de los mecanismos institucionales en la evolución de las transformaciones económicas de nuestro país.

En este sentido, pese a ser una variable que puede explicar su desarrollo, también el recurso de estos instrumentos dependerán de la ideología del partido en el gobierno en la medida en que este sepa transmitir su plan de acción al tiempo de saber acordar —de acuerdo a sus nociones de justicia social— los costos y beneficios de su implementación.

En el año 1992 fue utilizado contra la Ley de Empresas Públicas cuestionando los cinco artículos donde se autorizaba al Poder Ejecutivo, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados a hacer concesiones de servicios públicos y/o contratar o subcontratar la ejecución de actividades de su competencia que no formaran parte de los cometidos esenciales del Estado. La propaganda en su contra se hacía eco del persistente "imaginario colectivo" nacional, donde la idea del papel activo del Estado en la economía así como el contrapunto con la calamitosa experiencia privatizadora argentina eran dos imágenes difíciles de vencer para toda propuesta liberal en materia económica sugerida por el gobierno nacionalista.

El recurso transitó un áspero debate hasta alcanzar el 70% de adhesión gracias a la confluencia del Partido Colorado y el Frente Amplio.

En 1998 se plantearon dos referéndum: una contra la Ley 16.832 (de marco energético regulatorio) y contra el Art. 29 de la Ley de inversiones. Ninguno obtuvo el 25% de respaldo ciudadano necesario (de acuerdo con las modificaciones más exigentes que se habían impuesto a posteriori de la experiencia de 1992 para la activación del recurso).

Los plebiscitos

Para activar dicho mecanismo institucional es necesario un 10% de los habilitados para votar y su realización es simultánea con las elecciones nacionales. En el periodo de estudio tuvieron lugar tres plebiscitos para reformar la Constitución. El primero en 1989 y dos en 1994 por iniciativa ciudadana.

El 29 de noviembre de 1989, con 81,8% de los votos se aprobó un inciso en el que se determinaba el ajuste a las pasividades de acuerdo al Índice Medio de Salarios, acotando los márgenes de maniobra para sucesivos gobiernos al momento de ajustar el gasto público.

Poco tiempo después, el 27 de noviembre de 1994, se aprobó una reforma con el 72,3% que derogó en forma indirecta una reforma de las pasividades aprobada en 1992. En la misma fecha se plebiscitó y se rechazó con 67,4% una propuesta que establecía destinar no menos del 4.5% del PBI del año anterior a la enseñanza estatal.

De acuerdo a lo expuesto, en distintas oportunidades el "freno ciudadano" se ha activado a través de los mecanismos institucionales disponibles. Y los mismos se han determinado como elementos significativos en la evolución y el estado de la economía política nacional.

Sin embargo no es un factor que respalde el avance reformista del gobierno blanco ni la ralentización en los gobiernos colorados.

Empero, insisto en que el espíritu reformista toma independientemente los cauces más o menos liberales o socialdemócratas para concretarse, dependiendo entonces de la ideología del gobierno de turno así como su forma de comunicarla. En la misma línea, también dependerá de estos mismos cauces la respuesta ciudadana y la activación de los grupos de interés afectados por las reformas.

Veamos lo alcanzado periodo a periodo, las ideas que lo informan y la interacción entre éstas y los constreñimientos institucionales expuestos.

3) Los Partidos en el Gobierno. Las ideas detrás de las políticas

1985-1989

A partir de este momento tiene lugar lo que Lanzaro denomina la “primera transición”, refiriéndose a la salida del régimen autoritario y la consolidación de la restauración democrática. Dicho periodo será atravesado por la tensión entre requerimientos políticos, apelaciones ideológicas y ejes de consenso en un proceso que demandaba una amplia participación política. Frente a los frustrados intentos fundacionales de la experiencia autoritaria, la novel democracia debía encarar tanto la apertura política como la reconversión económica. Como reconocería el gobierno a dos años de su asunción, la estabilidad se había confirmado como una política en sí misma. Como señala Elías (1999) el gobierno, como administrador de la transición, se enfrentaba a dos problemas fundamentales para el desarrollo de la acción del Estado: el desequilibrio fiscal y deuda externa.

De acuerdo a declaraciones del Presidente Sanguinetti eran restricciones que debían asumirse pues

***“El Estado no puede hacer milagros. El Estado no crea la riqueza. El estado es un administrador de los recursos que produce el país. (...) el esfuerzo depende del conjunto de la nación, de todos sus hijos estén donde estén.”*⁵**

Su entonces Ministro de Economía, Ricardo Zerbino declaraba:

⁵ Discurso televisado el 11 de abril de 1985, reseñado por Berreta, Nora en La política económica en debate. CINVE-EBO, 1989.

“El programa recoge los lineamientos acordados en el documento de la CONAPRO y pretende ser un programa que no cree recesión y que sea compatible con la recuperación de la economía , y (que logre) a lo largo de un periodo, una recuperación el salario real y de las pasividades de menor cuantía. Al (mismo) tiempo , el programa pone énfasis en el abatimiento del déficit fiscal como uno de los objetivos centrales para reducir la inflación”⁶

En este marco, algunas empresas públicas -Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE), PLUNA, ILPE, y la Administración Nacional de Puertos (ANP)- fueron sometidas a iniciativas de reforma. En el primer caso se suprimió la línea de pasajeros, en tanto PLUNA se transformó en empresa mixta con peso minoritario del Estado en los primeros años de la década de los noventa.

A partir de estos primeros intentos por transformar, de acuerdo con declaraciones del Cr. Ariel Dravieux entre 1985 y 1989

“el papel del Estado fue tema de discusión si bien no hubo cambios sustanciales en la propiedad estatal (...) las políticas de privatización no estaban definidas, si bien si permitir la idea de autorizar la participación de las empresas privadas o la competencia en áreas donde no haya monopolio natural”⁷

¿Pero qué ideas informan el periodo? Desde el Programa de Principios del Partido Colorado “Por un Uruguay entre todos”, 1984, se confirmaba la doctrina del Partido y su voluntad reformista :

“El orden social vigente conlleva injusticias y debe ser profundamente transformado. La dignidad inherente de cada ser humano impide que se le considere como una mercancía mas a la que el funcionamiento del mercado pueda despreciar o marginar”

Asimismo quedaba sentada su jerarquización del Estado

“... para ejecutar un proyecto solidarista orientando, de acuerdo a una propuesta deliberada, los distintos sectores de actividad”

⁶ Semanario Búsqueda, 25 de abril de 1985.

⁷ (Revista Punto y aparte N °3 , septiembre de 1987, en Elias, A. “El país de los cambios económicos graduales”)

En lo que refiere a la justicia social e igualdad de oportunidades se declaraba :

“ el concepto de justicia social exige que procuremos alcanzar la igualdad de oportunidades mediante acciones correctivas emprendidas por la sociedad organizada (...) actuando a través del Estado para corregir las desigualdades y apoyar a los sectores mas débiles. La igualdad de oportunidades no es un producto espontáneo. En tal sentido, la justicia social exige un proyecto deliberado y consciente que debe apoyarse en una amplia participación y encontrar en el Estado parte imprescindible en tal gestión. (...) No habrá democracia plena y duradera si no somos capaces de crear mayor riqueza al mismo tiempo que la distribuimos con justicia”.

En cuanto al papel del Estado y su injerencia en tal proyecto se confiaba en la “Planificación indicativa” como uno de los instrumentos fundamentales con que aquél contara para orientar el desarrollo equilibrado de la sociedad uruguaya

Todo ello imbricado en la extensa tradición partidaria que asume :

“La conjugación del liberalismo clásico y el socialismo democrático, realizada por Batlle y Ordóñez, en el seno de un partido consustanciado con nuestra nacionalidad, sentó las bases de libertad, democracia y justicia sobre las que se apoyó el ciclo político anterior. Esa herencia, y nuestra propuesta, son la base de un nuevo modelo de país.”

Es así que durante ese período Sanguinetti y Tarigo hicieron referencia a la adscripción histórica del batllismo a una visión de corte socialdemócrata sobre el Estado. En este sentido, podemos tomar el siguiente fragmento del discurso que brindó Sanguinetti al asumir el gobierno en 1985:

“Nosotros sabemos muy bien que podemos enfrentar a un Gobierno; pero nunca podemos enfrentar al Estado Uruguayo. Sabemos que podemos enfrentar a los conductores circunstanciales de una Institución del Estado; pero jamás podremos enfrentar a la Institución del Estado, cualquiera sea ella, porque ese ha sido nuestro culto y esa ha sido nuestra religión”

Posteriormente, en su mensaje de fin de año insistió en su definición de no alineamiento con el enfoque neoliberal al tiempo que marco distancia con el enfoque populista

“El neoliberalismo pretendió reducir el desarrollo al esquema de un producto espontáneo de las fuerzas de mercado, que se han demostrado que son ajenas a los intereses sociales y conducen a un inaceptable darwinismo social, en el que solo sobrevive el mas fuerte; a su vez los populismos han pretendido enfrentarlo con un voluntarismo superficial...”.

Precisamente, en esta dirección señalaba Enrique Tarigo en 1986:

*“(...) diría que el Partido Colorado, a influjos del Batllismo, es hoy un Partido profundamente liberal en lo político y socialdemócrata en lo económico y social. Este segundo rasgo surge claramente (...) de esa voluntad reformista y de esa jerarquización del Estado que no puede ser, desde nuestro punto de vista, ni el ‘ogro filantrópico’ de las dictaduras más o menos totalitarias, ni el mero árbitro de la contienda social (...) como querrían los liberales en materia económica”.*⁸

¿Cómo se presenta pues el liderazgo presidencial para plasmar esta visión en una gestión de gobierno concreta?

De acuerdo con Lanzaro, Sanguinetti manifestó una cuota apreciable de parsimonia por las tareas de su agenda, con una conducción "posicional" innovadora y pragmática, dispuesto hasta cierto compromiso pero con determinación política clara y sabiendo necesario el pulsar las discrepancias y adecuar el paso. En esto se fundamentó el eje principal de la "gobernabilidad", facilitado por la relación de los dos sectores del PC y PB encabezada por el trato entre pares de Sanguinetti y Wilson Ferreira

De todas formas las modalidades de acuerdo alcanzadas presentaron sus fases de colaboración y repliegue de acuerdo con una producción parlamentaria que se ajusta a los ciclos electorales. En definitiva la impronta de la agenda fue gradual, preservando cierta protecciones sociales, al tiempo que tendieron líneas de reconversión económica con cierta reorientación al mercado. En otras palabras, la adecuación a la pauta de una sociedad amortiguadora.

⁸ en De Arnaz, Garce y Yaffé “Partidos e ideologías políticas en el siglo XX”.

1990-1994

Es en este período donde se sucede la denominada "segunda transición" (Lanzaro, 1993); a saber, un proceso de cambios estructurales que siguieron a la democratización del país en la forma del Estado, en el sistema político y en el régimen económico.

En lo que refiere a la dinámica de la reforma, es el año 1989 el que constituye un giro en el proceso de privatización y mercantilización de la economía.

Un año donde se modifica el compás y las orientaciones basadas en fórmulas consideradas intermedias o "heterodoxas". Y dentro de esta periodización, los avances representan un punto de inflexión en la trayectoria del Estado uruguayo. Las transformaciones acometidas permiten, tras este período, el "reconocimiento de los cambios y valoración positiva de los mismos" lo que habilita a combatir la "falsa impresión del inmovilismo (...) y al analizar los cambios de 'primera generación' en las últimas décadas, sostener que en Uruguay ha habido una verdadera 'revolución reformista' que nos ubica en un buen sitio en el mapa regional".⁹

Y dentro del panorama reformista y sus avances se ubican transformaciones polémicas como el intento de reforma del sistema jubilatorio -en su variante más acusada- que fue postergado para finalmente adquirir su carácter mixto (comparecencia de empresas privadas y una entidad pública mayoritaria, con la centralidad del Banco de Previsión Social) en el próximo gobierno, junto al conato por privatizar parcialmente las empresas públicas o los planes de Flexibilización laboral por convenio.

En este sentido, el gobierno de Luis A. Lacalle plantea un giro en contraposición del gradualismo precedente. Un nuevo impulso en la liberalización más neta de la economía y del Estado que concede la prioridad al mercado y acepta las modalidades de privatización -acorde con la década del 90 a nivel continental-.

En perspectiva, el período presenta indicadores positivos en lo que refiere a los resultados del ajuste; la disciplina fiscal, la contención del gasto público, control de las variables financieras, apertura y animación económica del comercio exterior y la participación en el MERCOSUR, cambios en el régimen de negociación colectiva, simplificación de las normas de procedimiento administrativo y ordenamiento financiero, privatización total o parcial de algunos servicios,

⁹ Conferencia de Ernesto TALVI "una visión positiva del futuro del Uruguay", agosto 1997.

reestructura institucional de algunos mercados -actividad agrícola-, reforma del Banco Central – adopción de la normativa de Basilea-, Banco hipotecario y empresas públicas más importantes, quedando pendiente como señalamos, la reforma de la seguridad social. En este sentido, durante la administración nacionalista de Luis Alberto Lacalle se inaugura la modalidad de rendición de cuenta “gasto cero” o “artículo único” que implicó la supresión de la tradicional puja distributiva sostenida por corporaciones, particulares y fracciones partidarias.

En medio de esas transformaciones, y en lo que refiere a su modalidad de cambio, es donde se rastrea el papel de las ideas. Las mismas pasan por la cultura propia del Partido Nacional, atribuidas al Herrerismo y al prócer Manuel Oribe que Lacalle retoma y reformula : concepción del orden público y la disciplina de gestión, así como la posición crítica frente al papel omnipresente del Estado.

En entrevista personal con el ex Presidente Lacalle se esclarecía la postura partidaria en los años 90 y se destacaban los logros de la administración nacionalista :

“Uno de los éxitos de la izquierda es hacer que la palabra “neoliberal” haga carne en la gente cuando no existe un liberalismo completo ni nada que se le parezca. Aquí hay un fuerte estatismo y un sinfín de regulaciones; lo contrario al régimen liberal. El partido nacional obtuvo éxito en este sentido ya que empezamos con un déficit de 7 % del PBI.

Hubo dos cosas importantísimas que logramos : ser serios en política económica - bajar la inflación de 130 % a 42 % , obtener superávit fiscal en el 92 y haber abierto la economía ingresado al MERCOSUR- y, por otro lado, fortísimas políticas sociales: se duplicó el presupuesto de la enseñanza, se hizo el programa de inversión social... Por eso no quiero hablar de modelo porque el Frente tiene que derivar en copiar eso : ser más serio en propuestas económicas -que son macarrónicas - y a ser más realista en las políticas sociales”.

Y al ser consultado sobre los incentivos e ideas que existían detrás de los intentos tanto por estabilizar la economía como la apertura y liberalización respondía :

“¿Sabe cuál es la verdadera dificultad para llevar adelante la política económica? Que nadie se da cuenta de que el dinero que el Estado gasta es el dinero del contribuyente. Falta hacer verdad el tema de que yo soy contribuyente porque soy

ciudadano y soy ciudadano porque soy contribuyente. De la Magna Carta aquí no se han enterado. Si se dan cuenta los votantes actuarían más avaramente con su voto”.

Condensando finalmente su visión en una frase

“... la libertad como principio político y económico : “yo me determino”.

Pero conjuntamente con las ideas y la dosis de pragmatismo de su gobierno hay un sentido de urgencia que imprime la gestión basado en la necesidad de una transformación profunda a desarrollar

Como lo destaca el libro que resume la tarea nacionalista “60 meses que cambiaron al país”, la idea que vertebra la propuesta nacionalista es la de un *“Tiempo de transformaciones y de actividad a un ritmo de urgencia”*. Como el propio Presidente Lacalle lo señalaba en su discurso ante la Asamblea General el 15 de marzo de 1993 :

“La determinación era la de embarcar a la República en un camino de renovación que debía de ser profundo y que principalmente debía calar hondo en la mente y en la razón”.

Como lo destaca el Programa de gobierno “Respuesta Nacional”, se necesitaban *“medidas de fondo para enfrentar el estancamiento la inflación y endeudamiento”*.

Asimismo, el diagnóstico del momento presente era el de una

“Situación dantesca del país, con una economía bastante cerrada y obsoleta , no obstante el proceso de apertura iniciado en 1974 y continuado en el periodo 1985-1989. Pero como en tantas otras cosas las “medias tintas” habían primado”.

Las *“demoras en tomar las decisiones graves y valientes”* habían dilatado principios tales como : *que las cuentas fiscales deben ser equilibradas, que la eficiencia debe ser privilegiada , que no hay buenas políticas sociales sino hay una buena política económica”.*

Haciendo una evaluación del periodo precedente, se evalúa que las

“consecuencias de las cifras rojas son de absoluta perversidad: emigración deterioro social, aparato productivo anquilosado y niveles de consumo bajos y cautivos de un proteccionismo que impedían al grueso de la población accediera a bienes e consumo duradero”.

A lo largo del programa se insiste una y otra vez por alcanzar una gestión transformadora, urgida por los escasos tiempos de gobierno.

El objetivo central de la gestión de gobierno será entonces

“El crecimiento estable y sostenido como única forma de obtener riqueza ...” “ la mayor generación de riqueza provendrá del aumento de inversión pública y privada, nacional y extranjera”.

En lo que se refiere al papel del liderazgo Lacalle es protagonista de un presidencialismo más programático, procurando ampliar los instrumentos de compromiso -en lo que falló por la competencia entre PC y PB a la que se añade el crecimiento de la izquierda-.

Por ser "programático" y movilizador el eje para concertar acuerdos es ideológico lo que dificulta la cooperación, deserciones y oposición.

Pudo sin embargo armar una "Coincidencia" con la mayoría de sectores blancos y colorados (intento de coalición que no llegó a cumplir dos años) pues desde principios a fines de 1992 se produjo la consolidación del eje interno (coalición "inter-partidaria" con el MNR).

Sin embargo, como el mismo Lacallismo lo señala, el Referendo de 1992 significó el más duro revés en la visión transformista representada en una ley que dos años antes había autorizado la privatización de las empresas públicas. La coalición negativa entre sectores colorados y de izquierda alcanzó una significativa mayoría del 70%. Empero, tras el plebiscito del 12 de diciembre que derogó 5 artículos se consolidan las siguientes reformas:

La transformación de PLUNA empresa mixta

La posibilidad que el Estado se desprendiera de una empresa perdidoso como ILPE

La autorización a UTE para adquirir electricidad generada por el sector privado

La privatización de los servicios de tierra del Aeropuerto de Carrasco

La privatización del transporte aéreo interior

Concesión del servicio de agua potable y saneamiento en Maldonado

Concesión del servicio de transporte de pasajeros por ferrocarril

Reprivatización de la compañía del gas

Concesiones de servicios públicos

Reforma portuaria

Mercado de seguros (ley 16.426 de Desmonopolización).

He aquí las trabas institucionales, la dura relación con el Parlamento donde la condición minoritaria del partido gobernante a la que se añade las discrepancias dentro del mismo en

algunas materias dificulta la obtención de mayorías parlamentarias ya sea para introducir Reformas Estructurales como para impedir que desde el Parlamento se votaran gastos sin la contrapartida de su financiamiento.

De acuerdo al evaluación posterior del Herrerismo

“El panorama parlamentario se tradujo en una mayoritaria falta de voluntad para introducir reformas estructurales en el sector público así como privatizar parcialmente algunas empresas del Estado”.

Sin embargo, se avanzó en materia de Reforma tributaria, desregulación laboral y políticas de desregulación para abatir los costos de producción.

En este sentido, la Desregulación salarial se apoyó en la negociación desde los agentes privados y desde los servicios ministeriales competentes, pero se dejó la determinación de los salarios a empresarios y sindicatos, como medida que apunta a ***“abatir el altísimo costo laboral uruguayo”***. En esta línea, se reconoció la contratación de servicios con empresas unipersonales por el banco de Previsión Social.

Esta serie de disposiciones significaron un cambio fundamental en la pauta conciliadora del Estado frente a intereses contrapuestos.

En 1994 se acordó con el BPS la introducción del Sistema de Historia Laboral mediante un desarrollo informático, una gran transformación en la gestión administrativa de la seguridad social.

Estas y algunas otras medidas se dictaron por decreto, tales como la disminución de los trámites burocráticos y la desregulación de la actividad agropecuaria haciendo de la libertad económica un instrumento a través del protagonismo del sector privado. Lo que comportaba un retiro del Estado de sus tutelas en todas aquellas áreas en que fue posible.

Más allá de las trabas institucionales, el resultado del período permite el reconocimiento de la lógica de cambio que lo atraviesa así como de la sensación de urgencia que lo impulsa.

Su dimensión ideológica, un punto de inflexión en las pautas de la cultura y de las concepciones entre el Estado y mercado.

1995-1999

Tras las elecciones ganadas por el Partido Colorado, con su presidente electo Julio María Sanguinetti el país prosigue una pauta moderada y gradual.

Con la ayuda de una coalición explícita afronta necesidades de ajuste y mantiene los rumbos de política económica y redefinición del mercado, encarando la reforma de la educación y del sistema de seguridad social así como la reforma política anunciada a nivel programático.

Pero sin desdeñar la serie de reformas de “segunda generación” acometidas y el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos alcanzados, el ritmo de apertura y liberalización se ralentiza al tiempo que adoptó una modalidad propia de las experiencias socialdemócratas.

Y así lo hizo pese al montaje de una coalición ancha e inédita que lo habilitaba a profundizar el paso hacia una orientación promercado. Es aquí donde, pese a las instituciones, se trasunta el eje ideológico del partido en el poder.

Como punto de partida, de acuerdo con el “Programa 2000” del Foro Batllista, ésta era la lectura del gobierno precedente:

“...desde 1990 una nueva orientación, inspirada en el llamado neoliberalismo, enfiló todos los esfuerzos económicos hacia la estabilización, mediante un fuerte ajuste fiscal, el retroceso del tipo de cambio sobre el nivel general de precios y una aceleración de la apertura comercial (...), la tarea por delante es restaurar el daño social producido, generando un proceso vigoroso que a la vez reforme realmente el Estado, e incorpore su economía a la región”.

Y tras el reconocimiento de la necesidad de sostener los equilibrios financieros se afirmaba por igual que, en el período 1990-94,

“la política macroeconómica se ha preocupado fundamentalmente de un objetivo, la progresiva estabilidad de precios privilegiando para ello la obtención de un superávit fiscal y aplicando un sistema de ancla cambiaria”.

Sin descuidarlos, el programa propugna en todos sus capítulos la necesidad, en materia social de

“...recomponer la equidad de los servicios distributivos (lo que) requiere fortalecer la capacidad de la economía en la generación de empleo productivo y el mejoramiento y la expansión continuada de los servicios”.

Un claro contrapunto con el repliegue del papel del Estado pretendido por el gobierno nacionalista.

Para acometer la tarea se establece un punto de partida en la concepción del Estado batllista afirmando que :

“el Estado no puede ser un espectador impasible de la operación de las fuerzas del mercado (pues) a lo largo del siglo, el batllismo ha comprometido a los uruguayos en la construcción de un proyecto social equitativo sin exclusiones, basado en la igualdad de oportunidades, la igualdad y la solidaridad”

Al momento de distinguir su estrategia de la experiencia de gobierno precedente y de otras en el mundo se ubica espacialmente como fuerza política :

“la solución conservadora es la disminución forzada de las demandas y la social-demócrata (o liberal social o social-cristiana según sea el país o región) es la de persistir en la organización del esfuerzo productivo como sustento de las políticas sociales”

Y específicamente en lo que concierne a la tensión Estado- mercado se afirma en que nada ha superado a la clásica definición de la socialdemocracia alemana: ***“...tanto mercado como sea posible, tanto Estado como sea necesario...”***

En esta búsqueda del equilibrio entre el funcionamiento del mercado y el papel del Estado se espera su función sea la corrección de distorsiones , especialmente de cambios regresivos en la distribución de la riqueza y el ingreso :

“Debemos imaginar una transición hacia una sociedad que construya, progresivamente, nuevos equilibrios entre lo público y lo privado e influir en cómo se distribuyen los beneficios”

Desde una serie de políticas activas desde Estado, el programa recoge mucho de las experiencias socialdemócratas europeas que Boix describe para el caso español donde ***“...se propone la concertación de un acuerdo posible , razonable, mediante el procesamiento de entendimientos de mediano y largo plazo entre empleadores, trabajadores y Estado”***. En principio, este “pacto posible” debería referirse a los tipos de compromiso que cada una de las partes estuviera dispuesta a asumir para el logro de objetivos comunes en materia de crecimiento y empleo. En contraposición a la estrategia adoptada por el gobierno nacionalista hay aquí una clara voluntad de negociar estructuras salariales para el mediano y largo plazo que permiten el traslado a los salarios de una parte razonable de los beneficios derivados de una mayor productividad,

compatibles con las necesidades de reinversión. Tras la experiencia previa donde se dismantelaron las instancias de negociación colectiva el Foro Batllista proponía :

“Operar conjuntamente con los empleadores y el Estado mecanismos eficaces para la prevención de conflictos y para la solución de controversias..” (ya que) un Acuerdo Marco convenido por el Estado, los trabajadores y los empleadores para el mediano plazo constituiría un extraordinario aliciente para la inversión , al tiempo que constituiría una unidad de propósitos en la sociedad uruguaya en torno al transformación productiva y el empleo”

En contrapunto con el conato privatizador de 1992, revulsivo para la sociedad uruguaya en tal momento, el Programa 2000 exponía que en la medida de lo posible

“...se evitará la concesión de monopolios y se consagrará la presencia el Estado en los procesos de fijación de tarifas en todos aquellos casos en que la actividad se desarrolle transitoriamente en forma monopólica. Merecerá especial atención la capitalización de las empresas públicas y su participación en el mercado de capitales”

Esto nos habla del la importancia de la agenda y las prioridades que ésta establece

En entrevista concedida por el ex Presidente para el presente trabajo, éste detallaba el set de reformas contenidas en el plan de gobierno :

“La agenda era muy clara : reforma del Estado -que se introdujo- , reforma de la Seguridad Social, reforma de la educación , reforma política. Esas grandes reformas las propuse en el programa y las dije en el discurso inaugural; la agenda era clara”.

Y a propósito de la modalidad gradualista para acometerlas especificaba lo que a su criterio significaba

“El gradualismo se utiliza para calificar en el terreno de las políticas económicas a aquella actitud reformista que no apunta a cambios drásticos en las estructura del Estado que, como todo, tiene sus sostenedores e impugnadores. Primero el gradualismo se ha impugnado desde dos ángulos: desde el más liberal o neoliberal de la economía : la idea de un Estado mínimo, cuestionado el reformismo lento y que no producía las transformaciones a las que se aspiraba. Este es un error de concepto básicamente que mantenían desde el diario El Observador ... el Dr. Díaz, y alguna gente del Herrerismo. También estaba cuestionando una concepción de fondo

porque el gradualismo es un método, no una concepción en sí. Gradual quiere decir no drástico, ni revolucionario, sino por reformas paulatinas”

Y en referencia a la concepción que inspiraba su gestión de gobierno :

“Nosotros en lo particular nunca defendimos la condición del Estado mínimo sino la concepción SOCIALDEMOCRATICA del Batllismo en una versión moderna. No un Estado comercial e industrial que acometiera todas las actividades económicas sino un Estado con responsabilidades sociales y que supiera racionalizarse, adaptándose a los tiempos que corrían (una competencia mucho mayor)”

Dando cuenta de lo actuado y de su programa especificaba

“... entonces allí lo que había en realidad no era una diferencia de método sino una diferencia de política. No la aplicación gradual o drástica de una misma política , al revés era una concepción distinta”

Frente a las críticas por los ritmos con que se procesaban los cambios en su administración el ex presidente relataba lo que experimentó en esos años donde

“se esperaba que se modificasen las estructuras básicas de la economía y de la sociedad” (pero) “... no era verdad, no queríamos hacer eso, sino adaptar y preservar la estructura de nuestro Estado a las nuevas necesidades de la economía de competencia globalizada”.

E insistía en la distinción ideológica

“El liberal ortodoxo quiere un Estado mínimo, un cambio drástico y que se privatice todo lo que se pueda y se indignan porque nosotros no lo hicimos sino que implementamos las reformas de un modo gradual”

Hay aquí una clara visión de objetivos pero, principalmente de cuáles son los cauces y ritmos para alcanzarlos. Y esto remite a las ideas que informan tanto el plan de gobierno como el empeño con que se ejerce el liderazgo, se buscan acuerdos y se comunican a la población. Las instituciones en este caso habilitaron la posibilidad de continuar con el “tempo” reformista de la administración anterior e incluso profundizarlos dado el mayor apoyo parlamentario.

Empero, las ideas que acompañaban al gobierno no tenían prevista tal trayectoria.

En la misma línea, dichas ideas resultaron mucho mas plásticas para acompasar la cultura estatista de la sociedad uruguaya al tiempo que mitigaron los mecanismos de impugnación tanto en su activación como en su convocatoria.

RECAPITULANDO

Sin desconocer el papel central de las instituciones y los factores culturales, la pauta gradualista es también resultado de la aplicación de concepciones de política distintas que imponen sus propios ritmos y se ubican espacialmente en la tensión Estado-mercado.

En este sentido, y más allá de la actualización ideológica que han experimentado las izquierdas en el mundo, el partido político que asume el gobierno también pondera a lo largo de su gestión los criterios de eficiencia y equidad con los cuales elaborar sus políticas. Tales preferencias lo ubicarán mas próximo a soluciones liberales o socialdemócratas, considerando el papel que ocupe el Estado en la instrumentación de dichos criterios. Las diferentes posiciones se acusan en los momentos de cambio en el modelo económico, principalmente de acuerdo a criterios contemplados por el Consenso de Washington -base de las mediciones de este trabajo-.

En esta línea, la aplicación del concepto “gradualismo” para el procesamiento de las reformas estructurales en nuestro país también se debe al predominio de una fuerza autodenominada socialdemócrata que, por sus posturas más “estatistas” supo mitigar el empuje liberal que comportó en su momento la gestión del gobierno nacionalista.

De acuerdo a las declaraciones e ideas- fuerza de sus principales protagonistas, decrecen en fortaleza explicativa argumentos tales como la incapacidad de la clase política, las trabas institucionales y sus mecanismos de democracia directa, así como la presión errática de los organismos multilaterales.

Estas lecturas del fenómeno gradualista bien pueden ser enriquecidas por el conjunto de ideas que importó la gestión de cada partido al desplegar su tarea de gobierno. Dada la estabilidad en el tiempo tanto de quienes generan los lineamientos a nivel internacional como de las instituciones vernáculas, resulta sugestivo establecer alguna diferencia en el plano de los bagajes ideológico-partidarios.

Es prudente pensar que tal trayectoria es fruto de la pauta amortiguadora de la sociedad uruguaya reluctante a los cambios. Empero, pese a la cultura política tanto de la población como

de la clase política nacional, aún hay margen para la aplicación distintiva de un conjunto de reformas para integrarse tanto a la región como al mundo. En paralelo, también nos resulta insuficiente el remitirse a criterios de las reformas de primera generación, cuando la impronta del gobierno también se trasunta en el procesamiento de las segundas (reforma educativa, reforma política, reforma del sistema de seguridad social). Si contáramos con un índice que las reflejara seguramente la modalidad “gradualista” se tornaría un espejismo incapaz de reflejar el impulso reformista de gobiernos con ideologías y agendas diferentes. Estamos advertidos de la feracidad que ofrecen estas últimas para distinguir trayectorias, mas a nivel comparativo las mediciones establecían un criterio limitado.

De acuerdo a esta salvedad, el adjetivo gradualista resulta endeble e ilusorio para dar cuenta del alcance y profundidad de lo reformado.

En esta línea, del desarrollo del presente trabajo bien podemos reformular el concepto mismo de “gradualismo” entendiéndolo no como una modalidad en particular (tal como lo define la economía política), sino como el resultado de la aplicación de concepciones de política singulares que producen, en promedio, una terapéutica gradual para actualizar al país a las exigencias internacionales.

Mas allá del auto-posicionamiento de las distintas fuerzas políticas que ocuparon el gobierno y de la convergencia en determinadas áreas de la economía y del mismo Estado a no descuidar, las trayectorias históricas de nuestros partidos tradicionales pesaron al momento de atravesar uno de los periodos que más interpelaron sus bases ideológicas : aquel que tuvo como imperativo el acometer reformas estructurales.

Hablar de autonomía de la clase política en tiempos de internacionalización creciente de los fenómenos económicos y políticos pudiera parecer osado. Empero, el itinerario nacional en los últimos años del siglo XX da muestra que tales condicionamientos no pesan tanto como la determinación política de quien preside el gobierno y la ideología que lo informa.

Bibliografía Básica

ALESINA, A "Politics and Business Cycles in Industrial Democracies", en *Economic Policy*, N° 8 (1989).

BATES, R and KRUEGER, A. "Political and economic interactions in economic policy reform" Blackwell publisher, Cambridge, Massachusetts, 1993.

BATES, R. "Un enfoque de economía política "macro" para el estudio del desarrollo", en Saiegh y Tommassi "La nueva economía política: racionalidad e instituciones", Eudeba, Bs. As. 1998.

BERRETA, N. "La política económica en debate", Cinve-Ebo, Montevideo, 1989.

BERTRANOU, J. "Estructurando la política. El papel de las instituciones". *Revista Mexicana de sociología* 1/95.

BENTLEY, A. "The process of government"

BOIX, C. "Political parties, Growth and Equality. Conservative and Social Democratic economic strategies in the world economy", Cambridge University Press, 1998.

CALVO, E. "The business of trade reforms: business associations and trade liberalizations in Mexico and Argentina" (2001), Northwestern University.

CALVO, KIDLAND PRESCOTT "Inconsistencia temporal de lo político", en Persson, T. y Tabellini, G. "Monetary and Fiscal Policy", vol. 2, England, 1994.

CHASQUETTI, Daniel y Juan Andrés MORAES (2000): "Parlamento y gobierno en el Uruguay. Hipótesis para una teoría del ciclo político", en **LANZARO, Jorge** (coord.): La "segunda" transición en el Uruguay, Instituto de Ciencia Política - Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.

CHASQUETTI, D. (2000) "Gobiernos y coaliciones en el Uruguay, 1985-1989" en *Coparticipación y Coalición: 164 años de acuerdo entre Blancos y Colorados*, Arca-Humus, No. 1.

DE ARMAS G. GARCE, A. YAFFÉ, J. "Partidos e ideologías políticas en el Uruguay del siglo XX" Departamento de Ciencia Política Facultad de Ciencias Sociales Documento de Trabajo N° 33

DEWATRIPONT, M. ROLAND, G. "Economic reform and dynamic political constraints", en Persson, T. y Tabellini, G. "Monetary and Fiscal Policy", vol. 2, England, 1994.

ELIAS, A. "URUGUAY 1985-1989, el país de los cambios económicos graduales; un enfoque neo institucionalista", Trilce, Montevideo, 1999.

FILGUEIRA, F. MORAES, A. Y MOREIRA, C. "Efectos políticos de la reforma de la seguridad social", Montevideo, CINVE, 1999.

GRINDLE y THOMAS "Public choices and public change" en *Linking Theory and Practice*, (1991).

HAGGARD, S. (1995): *Developing nations and the politics of global integration*, Washington, D.C. The Brookings Institution.

HAGGARD, S. y KAUFMAN, R. "The politics of economic adjustment", Princeton, NJ, Princeton University Press, 1992.

HAGGARD, S WILLIAMSON, J. "The political conditions for economic reform" en "The Political Economy of policy reforms" Institute for International Economics, Washington (1994).

HALL, P. "The role of Interest, Institutions and Ideas in the comparative Political Economy of the industrialized nations", en Lichbach, M y Zuckerman, A. "Comparative Politics, rationality, culture and structure", Cambridge University Press, 1997.

HALL, Peter (ed) (1989): *The Political Power of Economic Ideas. Keynesianism Across Nations*, Princeton University Press, Princeton.

HALL, Peter (1986) *Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford University Press, Oxford.

HALL, Peter (1993): "Policy Paradigms, Social Learning and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain", en *Comparative Politics*, Nº 25.

KAUFFMAN "Crítica a las coaliciones de un modelo de desarrollo"

KRUGMAN, FERNÁNDEZ, R. Y RODRIK, D. "Resistance to Reform: Statu

LANZARO, J. La "segunda" transición en el Uruguay, Instituto de Ciencia Política - Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 2000.

LORA , E. "Una década de reformas estructurales en América Latina: que se ha reformado y como medirlo" en *Pensamiento Iberoamericano*, volumen extraordinario , Madrid, Fundación Centro Español de Estudios de América Latina.

MOREIRA, C. "La reforma del Estado en Uruguay: cuestionando el gradualismo y la heterodoxia", en Calame, P. y Talmant, A. "Con el Estado en el corazón", Trilce, Montevideo, 2001.

NELSON, J. "Poverty, equity and the politics of adjustment", en Haggard and Kausman "The politics of economic adjustment", Princeton University Press, Princeton New jersey, 1992.

OLSON, M. "Auge y decadencia de las naciones", ed. Ariel (1986).

PEREZ, R. "Eficacia y razones de una coalición sobredimensionada", en "Gobiernos y coaliciones en el Uruguay, 1985-1989" en Coparticipación y Coalición: 164 años de acuerdo entre Blancos y Colorados, Arca- Humus, No. 1 (2000).

RASMUSSEN A. "Institutional Games Rational Actors Play – The empowering of the European Parliament", European Integration online Papers (EIOP) Vol. 4 (2000) N° 1.

RIUS, A. "Por qué se atan las manos los políticos?: La racionalidad limitada de los reformadores y la reforma de la seguridad social en Uruguay", Departamento de economía, Facultad de Ciencias sociales, Universidad de la República (Uruguay); e IDRC (Canadá).

SAIEGH, S. y TOMMASI, M. "La nueva Economía Política : racionalidad e instituciones", Eudeba, Bs. As. (1998).

SCHENEIDER, B.R. "Business Politics and Regional integration :the advantage of organization in NAFTA and MERCOSUR" (2000) Universidad de San Andres.

STOLOVICH, L. "Los empresarios de un país pequeño ante la integración regional", nueva Sociedad, N° 151.

TALVI, E. "Una visión positiva del futuro del Uruguay: los próximos diez años de reformas" CERES, 1997.

WATERBURY, J. "The Heart of the matter? Public enterprise and the adjustment process". In "The Politics of economics adjustment" HAGGARD, S. y KAUFMAN, R., Princeton University Press, 1992.

WILLIAMSON, John "The Political Economy of policy reforms" Institute for International Economics, Washington (1994).

WONSEWER CASARAVILLA "Uruguay en la economía mundial. liberalismo dependientista o integración selectiva", CLAEH, Montevideo, 1978.

XOXE, C. (1996), "la formación de la política económica", Ed. Civitas, Madrid.

Papers de LASA

INDART, G. "Economic reforms, income distribution and the incidence of poverty in Uruguay", 1998.

OPPENHEIM, L. "The state and market reforms and the world systems. Comparing the Chilean and Chinese political economies"

OSORIO, E. "Apertura externa y reinserción internacional, internacionalización, integración y reforma en la economía colombiana"

PEREZ, G. S. "El neoliberalismo de las reformas de mercado en América Latina"

RODA, A. "Colombia, lecciones de comercio exterior en la década del 90"

Papers del BID

LORA, E. "What Makes Reforms Likely? Timing and Sequencing of Structural Reforms in Latin America" Inter-American Development Bank, 2000.

LORA, E. "Structural Reforms in Latin America: What Has Been Reformed and How to Measure it" Inter-American Development Bank, 2001

LORA, E. PANIZZA, U. "Structural Reforms in Latin America Under Scrutiny", Inter-American Development Bank, 2002

Papers de CEPAL

BOUZAS, Roberto y FRENCH-DAVIS, Ricardo "La Globalización y la Gobernabilidad en los países en desarrollo". Revista de la CEPAL, número extraordinario, octubre(1997).

MORLEY, S., MACHADO, R., PETTINATO, S. "Indexes of structural reform in Latin America", paper de la serie Reformas Económicas, Cepal enero 1999

MORLEY, S. "Efectos del crecimiento y las reformas económicas sobre la distribución del ingreso en América Latina" Revista de la CEPAL n°71, agosto de 2000.

MARTNER, R. "Estrategias de política económica en un mundo incierto", Dirección de Gestión Pública y Regulación, ILPES, CEPAL, Naciones Unidas, enero 2002

SANCHEZ ALBAVERA F "Reformas económicas y gestión pública estratégica "IX Curso Internacional, ILPES, Naciones Unidas, Santiago, 5 de noviembre 2001.

"Development beyond economics: economic and social progress in Latin America", Report 2000, John Hopkins University Press for Inter-American Bank, Washington D.C.

Papers del BANCO MUNDIAL

AGÉNOR, Pierre-Richard "Sequence, gradualisme et economique politique de l'ajustement", chapitre 17, The World Bank Group, 2000.

The World Bank Group "Remarkable progress in transition economies —but difficult road still ahead", *World Development Report 1996*, , News Release 96/72S.

BURNSIDE, C. & DOLLAR, D. "Aid, policies and Growth" Policy research working paper, no. 1777, the World Bank.

DETHIERS, J. GHANEM, H. ZOLI, E. "Does democracy facilitates economic transition? An empirical study of Central and Eastern Europe and the former Soviet Union" The World Bank Group, June 1999.

DOLLAR, D. and SVENSSON, J. "What explain the success or failure of structural Adjustment Programs?" Macroeconomics and Growth Group, The World Bank Draft April 1998.

DUCK-WOO NAM "Some Observations on the Reform Policies in Korea", The World Bank Group and International Monetary Fund, Washington, D.C., October, 1998.

KAUSMANN, D. ISHA, J. "The forgotten rationale of policy reforms, the productivity for investment projects" World Development Report. The World Bank, 1991.

KEEFER, P. KANSCK, S. "Polarization, politics and property rights, links between inequality and growth", 1999

KORNAL, J. "The road to a free economy--ten years after", Transition Newsletters. The World Bank Group, Washington, 2000.

RITZEN, J. EASTERLY, W. WOOLLCOCK, M. "On "goods" politicians and "bad" policies, social cohesion, institutions and growth", 56th congress, International Institute of Public Finance, Seville, Spain, august 2000.

SERBANESCU, I. "Can the vicious cycle be broken?", The World Bank Group, Washington, 1999.

DOCUMENTOS

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1999 Informe Uruguay sobre desarrollo humano, 1999, PNUD Uruguay.
- "60 Meses que cambiaron al Pais", Instituto Manuel Oribe, Departamento de Asuntos Nacionales, Montevideo. 1996
- Programa de Gobierno nacionalista "Respuesta Nacional",
- Programa de Gobierno del Partido Colorado "Por un Uruguay entre todos", 1984.
- Programa de Gobierno del Foro Batllista " Programa 2000"
- "Dos años de democracia", "Cuatro años de democracia", "Cinco años de democracia", mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General, 1987, 1989 y 1990.