

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

La construcción de certezas.
El desenlace de la crisis económica (2001-2002) en
Argentina y Uruguay: una mirada desde lo político

Fernando Rosenblatt Bogacz
Tutor: Daniel Chasquetti

2005

Latinoamérica confundida
por los caminos
llenos de vida
(La Vela Puerca)

ÍNDICE

Agradecimientos	i	
Reconocimientos Imprescindibles	ii	
Introducción	1	
Capítulo I: El estado del arte y la delimitación teórica del problema		
1.1. La línea de investigación: La Economía Política. Reformas y Crisis Económica.....	4	
1.2. La elección de la forma de “mirar” el problema.....	6	
1.3. Definiciones conceptuales de las dimensiones de análisis.....	8	
Capítulo II: Tendencias económicas y políticas de larga duración. Similitudes y diferencias en el siglo XX		13
Capítulo III: Dos países, un patrón de crecimiento		
3.1 Argentina: Las reformas, una breve mirada al qué y el cómo.....	21	
3.2 Uruguay: Las reformas, una breve mirada al qué y el cómo.....	28	
Capítulo IV: El desenlace de una crisis con dos rutas		
4.1. Argentina.....	35	
4.2. Uruguay.....	41	
Capítulo V: Una mirada en clave comparada	47	
Conclusiones	55	
Anexos	58	
Bibliografía	60	

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, me gustaría agradecerle a mi tutor, Daniel Chasquetti, por haberme acompañado y guiado en todo el proceso de elaboración de la monografía final. También, quiero agradecer a Inés Moraes por todo el apoyo y orientación en cuestiones de historia económica. A Lucía Selios, quien colaboró en la búsqueda de datos de opinión pública. Además, a Germán Bidegain y Daniela Vairo, compañeros y amigos de la licenciatura que con sus lecturas críticas y sus aportes, pude desarrollar mejor el trabajo. A mi familia, mis padres Julio y Ana, mis abuelos, Erika, Friedel y Blanca, mi hermana Beatriz y mi cuñado Javier, por alentarme y apoyarme durante todo el año que llevó la realización de esta monografía. A mis amigos de la vida, Sergio Wolman, Javier Ganz, Jaime Lachowitz, Naor Korona, Enrique Friedman, Fabián Rzeszytkowski, Daniel Appel, Daniel Ehrlich, José Azar, Leonardo Grauer, Gabriel Kohn, Diego Angel y el resto de la banda, a Andrea Rajchman y Roxana Fabius, por tirar siempre para adelante. Por último a Verónica, mi amor, gracias siempre por ser la mejor compañera, gracias siempre por estar.

Este es un trabajo que si bien tiene autor, es el producto de un intercambio constante donde muchas voces han intervenido, donde muchos consejos y críticas se han recibido, permitiendo la elaboración del mismo.

RECONOCIMIENTOS IMPRESCINDIBLES:

I) Este trabajo no pretende ser una explicación finalista sino simplemente el inicio de una línea de investigación personal que pretende algún día dar cuenta de marcos más generales. No procura establecer determinismo sino comenzar a indagar en torno a una posible explicación. Ni el tiempo ni el conocimiento adquirido permiten comprender cabalmente lo que se busca explicar. Apenas comienzo a saber aquello que desarrollaré a continuación.

II) “Manejo” de crisis.

En un momento determinado de la formulación del problema y la pregunta de investigación, convencido, coloqué la palabra “salida” para referirme al estudio del desenlace de los últimos meses del año 2001 y de los primeros ochos meses del año 2002. Con el tiempo fui entendiendo que de ningún lado se ha salido. Más bien recién hemos entrado. Bajo el axioma que todo momento negativo tiene su contracara de potenciar la mirada más humana y que más nos desafía debemos entender que, durante aquellos nefastos meses, recién comenzamos a comprendernos un poco más. Nuestra crisis, de relato y pérdida de “identidad”, nos convoca a la construcción de una diferente que encuentre sus raíces en nuestra mejor versión. Recién nos hemos comenzado a mirar, a reconocernos nuevamente.

III) La constatación de la erosión social y la depresión económica nos debe hacer comprender que ningún cambio circunstancial o coyuntural nos permitirá restablecernos, nosotros no hemos salido. Para ello debemos reconstruir demasiadas dimensiones. En este trabajo, por razones de delimitación conceptual no haremos referencia a cuestiones tan importantes en ambos países, como las consecuencias en el entramado social del fenómeno de crisis. No diremos que en Uruguay, si bien no hubo una manifestación explícita del descontento, existió una muy cruda manifestación silenciosa del mismo. El aumento en el número de suicidios y el aumento excepcional del fenómeno de emigración que nos acompaña desde ya varios lustros, son ejemplos de esa “revolución silenciosa”¹.

¹Respecto de la emigración, Moreira (2004) señala que son más de 100000 los uruguayos que partieron del país entre 2000 y 2003. En relación al suicidio, los consumados pasaron de 461 en 1995 a 550 en 2001 y 683 en 2002. Fuente: Ministerio del Interior (2005): *Criminalidad en el Uruguay*, Departamento de Datos, Estadísticas y Análisis.

INTRODUCCIÓN:

En el presente trabajo procuramos comprender el por qué de la diferente respuesta que Argentina y Uruguay dieron a la última crisis económica de los años 2001 y 2002. ¿Por qué no fue similar la reacción en términos de gobernabilidad democrática? ¿Por qué la crisis argentina “barrió” con la legitimidad y eficacia del sistema de partidos y en Uruguay no? ¿Por qué una crisis económica similar provocó la renuncia del presidente electo en Argentina y en Uruguay no? Para responder estas interrogantes, procuramos establecer que la ruta seguida en ambos países se debe a una diferente configuración política que se divisa en la larga duración y más específicamente, en la construcción del patrón de crecimiento que hizo eclosión¹.

Luego de superada la crisis de la deuda en la llamada “década perdida” y tras haber logrado cierta estabilización en las principales variables macroeconómicas, América Latina se embarcó en un proceso de reformas (o mejor dicho, lo retomó). En materia de política económica apuntaron a una mayor apertura, liberalización y desregulación de las economías de los diferentes países. En este sentido, el “Consenso de Washington”² significó el basamento teórico de las mismas, en conjunción con una mayor presencia de los Organismos Multilaterales de Crédito en sus delineamientos. De este modo, se evidencia una orientación prácticamente hegemónica en materia de reformas, registrándose variaciones en el ritmo de aplicación de aquéllas.

Diferentes reformas fueron llevadas a cabo a lo largo del continente americano culminando de gestar un nuevo patrón que guió el crecimiento de la región. Sin embargo, hacia finales de la década evidenció ciertas fallas que ocasionaron la interrupción del crecimiento económico, iniciándose una crisis de importante envergadura. Para el manejo de la misma, los diferentes países siguieron caminos disímiles.

En el presente trabajo abordaremos la crisis del patrón de crecimiento económico en Argentina y Uruguay³. La similitud de ambos países, lo cual permite su comparación, recorre varias dimensiones. En primer lugar, la proximidad geográfica de ambos los ubica en un mismo contexto regional. En segundo lugar, se constatan una serie de similitudes en el derrotero de los procesos históricos vividos por los dos países. Entre las similitudes se puede incluir también la cercanía de los procesos políticos más generales. Esto involucra, por ejemplo, la proximidad temporal de la última caída del régimen democrático en la década del setenta. A su vez, se registra una similitud en el comportamiento y evolución de las variables socio-económicas. Durante la década del noventa, uno y otro tuvieron gobiernos que procuraron hacer efectivas una serie de reformas en el sentido de

¹Optamos por utilizar la expresión “patrón de crecimiento económico” de tal modo de evitar las precisiones conceptuales que suponen la utilización del concepto “modelo de crecimiento económico”. Porto (2002) también utiliza este término en su estudio sobre la crisis bancaria en Uruguay.

²Término acuñado por John Williamson (1990): “What Washington means by policy reform”, en Williamson ed: *Latin American Adjustment: How much has happened?*, Institute for International Economics, Washington, EEUU.

³En el Anexo 1 se puede encontrar una breve mención a los estudios comparados con *n* pequeño.

los planteos del Consenso de Washington, siendo ésta la semejanza central que guiará nuestro estudio. Los sucesivos gobiernos de Carlos Saúl Menem y el posterior gobierno de Fernando De la Rúa, así como los dos gobiernos de Julio María Sanguinetti y el de Luis Alberto Lacalle manifestaron similar intención por seguir dicho proceso de reformas. No obstante, los ritmos seguidos fueron claramente diferentes. Por último, ambos registran un proceso casi simultáneo en el estallido de la crisis del patrón que guió el crecimiento económico. A esto se debe agregar la similitud en los factores que llevaron a la misma⁴. Sin embargo, registraron una marcada diferencia en el manejo político de la crisis económica. En este sentido, intentaremos señalar cuales son los componentes de la *polity* -lo político- que explican dicha diferencia.

Nuestras preguntas parten del axioma central que supone que “la política importa”. Es conveniente remarcar brevemente ciertos axiomas epistemológicos que hemos descubierto que son los presupuestos que están detrás del tema de estudio. Comprender un fenómeno de crisis desde una óptica esencialmente política -y reivindicar su margen de maniobra- supone asumir que ésta no sólo implica una arena de resolución de conflictos por divergencia de intereses (noción schumpeteriana o weberiana de la política). Entendemos que lo político supone también la construcción de acuerdos comunes donde, en ocasiones, la cooperación y el diálogo se vuelven una alternativa imprescindible.

Entonces, nuestro axioma, que otorga “pasión” a nuestra intencionalidad es que lo distintivo, la identidad propia de la política, es la forma de resolver -con o sin conflicto presupuesto- las decisiones que nos involucran a todos como iguales. Una República debe siempre encontrarse, sus partes deben “luchar” pero también deben “conversar”, incorporando voces para generar “cursos de acción” comunes con códigos acordados “por” y “para” toda la comunidad política. Esto, en “tiempos de crisis” se vuelve una alternativa deseable y hasta imprescindible⁵. Llevándolo a dimensiones contrastables empíricamente, será lo que buscaremos comenzar a demostrar: sí importa la manera en la que el “nosotros” procesa las decisiones.

Acorde con lo establecido hasta el momento, nuestra **hipótesis** supone que: *La diferente reacción en términos de gobernabilidad democrática ante una similar coyuntura de crisis económica en Argentina y Uruguay, se explica por la existencia o no de espacios para la cooperación política. Ello, a partir de una diferente articulación institucional y una diferente tradición cívica construidas a lo largo de sus respectivas historias políticas.* Así, a lo largo del trabajo se pretenderá observar cómo impactó una similar crisis económica sobre la gobernabilidad democrática. Para ello, repasaremos cómo se han ido construyendo las instituciones políticas -formales e informales- previo al desenlace de la crisis económica, para explicar así, la diferente

⁴A lo largo del trabajo profundizaremos en estas y otras similitudes.

⁵La noción de “tiempos de crisis” será referenciada aquí a la crisis económica -que más adelante definiremos- suponiendo que los actores se guían por parámetros distintos a lo que podríamos llamar “tiempos de normalidad”.

reacción en términos de gobernabilidad democrática cuando la misma se precipitó. Esto incluirá el estudio de los sistemas de partidos, las relaciones Ejecutivo-Legislativo y el *timing* en la toma de decisiones. Todo ello, a lo largo de las respectivas trayectorias políticas y durante la coyuntura de crisis, donde también incorporaremos el estado de la opinión pública. Estas son las variables que guiarán la comparación porque creemos que permiten dar cuenta de la capacidad de diálogo presente al interior de un sistema político.

En la primera parte del trabajo fijaremos el marco teórico sobre el cual apoyaremos nuestra lógica argumentativa para la monografía. Además, haremos un repaso del estado del arte respecto al debate teórico en relación a nuestro tema.

En el segundo capítulo abordaremos las principales líneas de larga duración en ambos países a largo del siglo XX, desde el punto de vista político y económico, con el objetivo de delinear las similitudes y diferencias de ambos casos. Vale resaltar que en este capítulo, la pretensión es la de brindar “pinceladas” de las trayectorias y no el control de las variables que nos proponemos estudiar.

Luego, en el tercer capítulo nos detendremos en las decisiones de política económica y en el comportamiento de diversas variables políticas a partir de la última recuperación de la Democracia, centrándonos en la década del noventa.

En el capítulo cuarto se describirá por un lado, el desenlace de la crisis económica que puso un freno al patrón de crecimiento económico y por otro, la capacidad o incapacidad de los respectivos sistemas políticos para gestionarla.

En los capítulos tres y cuatro abordaremos las decisiones macroeconómicas llevadas adelante por los sucesivos gobiernos con la pretensión de delinear las instancias de consolidación y crisis del patrón de crecimiento económico. A su vez, ahondaremos, desde el lado de “lo político” en: a) la composición de los respectivos sistemas de partidos, b) las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, c) el *timing* en la toma de decisiones y, para la coyuntura de crisis; d) el estado de la opinión pública. Todo esto servirá para estudiar “cómo” ha sido llevado adelante la construcción del nuevo patrón de crecimiento económico.

En el capítulo quinto, construiremos una comparación entre ambos casos, utilizando como insumo las descripciones y las variables ya referidas.

El último capítulo estará destinado a las conclusiones de la monografía.

CAPÍTULO I: EL “ESTADO DEL ARTE” y LA DELIMITACIÓN TEÓRICA DEL PROBLEMA

1.1. La línea de investigación: La Economía Política. Reformas y Crisis Económica.

En primer lugar, entendemos la Economía Política en un sentido amplio y nos basamos en la definición de Grindle quien señala: “...I have opted to understand political economy broadly to refer to efforts to investigate the intersection of economics and politics in policy choice (...)” (Grindle, 1999: 2). En este caso, estudiaremos el vector que corre de la economía hacia la política: cómo inciden ciertos fenómenos económicos en el proceso político. A su vez, también observaremos a grandes rasgos cómo se han construido políticamente ciertas decisiones económicas. Ello oficiará para la comprensión del período de crecimiento económico y de las razones por las que éste llegó a su fin.

Nuestro trabajo pretende ubicarse dentro del debate académico de la Ciencia Política en relación al proceso de reformas económicas en los países en desarrollo y, más precisamente, a la posterior crisis del patrón que dichas reformas procuraron instalar. En este sentido, en tanto tema de investigación, podríamos decir que estamos analizando un problema que se enmarca dentro del fin de la transición entre regímenes políticos y los posteriores dilemas de la restauración democrática⁶. Dichos dilemas tienen que ver con la forma de resolver las cuestiones de gobernabilidad democrática, dentro de lo cual, nos interesa indagar en la articulación del binomio legitimidad/eficacia (Arbós y Giner, 1996). Para ello, nos apoyamos en el supuesto que: “*El mapa de la segunda transición, como lo fue el de la primera, es un mapa de diversidades.*” (Lanzaro, 2000: 27).

Diversas son las investigaciones en este campo y variados son también los enfoques que se han elaborado desde la Ciencia Política. Resulta interesante la división en el debate teórico que realiza Weyland: “...the relative importance of structural and institutional constraints vs political agency and choice, and the question of rationality in politics.” (2002: 3). Como versión “estilizada” de las corrientes académicas en materia de reformas económicas podemos encontrar:

A) Investigaciones centradas en las instituciones dentro de las cuales encontramos una gran variedad de enfoques. Basándonos en la sistematización de Grindle (1999), encontramos: A.1) Algunas -apoyadas en la teoría sociológica y en la historia para la recolección empírica- centran su

⁶El estudio de la transición de un régimen no democrático a uno democrático se remonta, por ejemplo, al estudio de Robert Dahl en *La Poliarquía*. Para el estudio específico de las transiciones de regímenes autoritarios a regímenes democráticos se puede leer el trabajo de Stepan, Alfred (1994): “Caminos hacia la redemocratización: consideraciones teóricas y análisis comparativos” en VVAA: *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Tomo 3, cap 3. En dicho texto se procura sistematizar las diferentes vías de transición. A su vez, Lanzaro hace alusión a la “doble transición”. La primera supone “...la superación del régimen autoritario instalado en 1973 (...) La segunda transición (...) comprende de manera muy amplia una serie de reformas fundamentales: en el estado y en el mercado, en la economía y en la política (...)” (Lanzaro, 1998^b: 129). Estas reformas implican el agotamiento de la matriz instalada en el modelo de la Industria Sustitutiva de Importaciones (ISI).

preocupación en cómo los actores están enraizados *-embedded*⁷ - en ciertos complejos contextos institucionales que moldean sus comportamientos: “*They are complex environments that have roots in the past and that not only constrain and channel action but actually shape the perspectives, preferences and values of the political actors.*” (Grindle, 1999: 4). Así, los tomadores de decisión maniobran en un determinado contexto institucional para lograr nuevas políticas o leyes⁸. Dentro de este enfoque podemos encontrar las investigaciones de Haggard y Kaufman (1992)⁹. **A.2)** Otras, se focalizan en cómo las instituciones suponen reglas de juego formales e informales que moldean el accionar y los recursos disponibles de los actores -enfoque asociado a Douglas North (1991)-. La diferencia central con el enfoque anterior es la distinción entre reglas de juego formales e informales -vinculadas, las últimas, con la cultura política-. La principal similitud es el carácter estructural de las instituciones, las cuales se construyen a lo largo de una trayectoria histórica.

B) Las investigaciones centradas en los actores que destacan: i) el papel de las ideas en tanto paradigmas o valores de los actores y ii) la experiencia, capacidad -de liderazgo, por ejemplo-. Generalmente para estos enfoques se hace referencia a los estudios de Hall o de Grindle¹⁰. Esta última sostiene que el institucionalismo o la *Rational Choice* fallan en tanto no consideran a las “...*most important characteristics of real world politics: leadership, ideas and success.*” y procura así, extender el área de análisis de la Economía Política (Grindle, 1999: 2).

C) Aquellas que desde la *Rational Choice* construyen modelos explicativos para el fenómeno de las reformas -Geddes se ubica dentro de esta tradición-. Grinde señala que:

“*The rational choice approach asserts that political actors, like homo oeconomicus, act to maximize utility, generally assumed to reflect their self-interest*¹¹. (...) *Preferences are taken as given and, in research, must be asserted ex ante, usually as a statement of reasonable first order objectives (...)* These individuals are distinct from economic actors only in that they are conceptualized to be interacting in a political market in which competition is about power (...)” (1999: 3).

Para la *Rational Choice*, las instituciones constituyen datos de contexto para el accionar estratégico de los actores.

D) Por último, identificamos el enfoque desde la psicología cognitiva. En esta corriente encontramos la investigación de Weyland (2002) quien se apoya en los hallazgos de la psicología

⁷Grindle está haciendo aquí una clara referencia a los estudio de Evans quien utiliza el término “*embedded autonomy*”.

⁸Resulta interesante el siguiente análisis de Grindle en relación a este tipo de investigaciones institucionalistas: “*The nature and meaning of conflict is similarly shaped by institutions, which channel and influence how conflict is placed out. Thus, institutions are much more than contexts that inform rational strategic action (...)* political actions are embedded in historically evolved institutions which are, in turn, the site of on-going struggles to define public policy and distributions of economic and political power.” (1999: 6)

⁹Plantean que las estructuras políticas y económicas de un país son fundamentales para comprender las reacciones ante las crisis económicas de finales de los ochenta y el posterior proceso de reformas.

¹⁰Grindle y Thomas (1991) ponen énfasis en los propios agentes que llevan a cabo las reformas sin desconocer el contexto institucional o internacional.

¹¹ Si bien la unidad de análisis es el individuo, se indica que en ocasiones actúan en grupo para satisfacer sus intereses.

cognitiva y de la Teoría de las Prospectivas (*Prospect Theory*). Se enmarca, a su vez, dentro de la corriente de la *Behavioural Economics*. Ésta, procura derribar el axioma que señala que los individuos pueden ordenar sus preferencias y, por lo tanto, actuar racionalmente para maximizar su beneficio a la hora de tomar decisiones en situaciones de riesgo. El hallazgo fundamental de la *Prospect Theory* (de Kahneman y Tversky, 1979 y 2000) es que los individuos a la hora de emprender cursos de acción se comportan del siguiente modo:

“...risk seeking in the domain of losses and risk aversion in the domain of gains (...) Whereas people who face the danger of losses prefer risky choices, people who can choose between different options of gains tend toward great caution. Accordingly, severe problems that pose grave threats of further deterioration tend to induce people to take particularly bold countermeasures.” (Weyland, 2002: 5).

Entonces, trasladándolo al proceso de reformas económicas, Weyland dice:

“Thus, the intersection of two conditions, the assumption of power by a new leader and the eruption of severe problems that put this leader in the domain of losses, is crucial for the initiation of drastic adjustment. (...) Where acute open crises prevailed, however, clear prospects of losses induced many citizens to endorse the painful, risky policies imposed by their new leaders.” (2002: 5-6).

Todas estas corrientes procuran indagar y explicar el **cómo, cuándo y por qué** se han llevado a cabo dichos procesos de reformas.

En lo que refiere a la última crisis económica en Argentina y Uruguay es aún escasa la bibliografía explicativa existente aunque existen estudios que observan el impacto de la política (decisiones y estructuras) sobre la economía. Sí existen análisis descriptivos de la misma sirviendo de insumo en tanto sistematización de declaraciones, documentos de prensa y orden cronológico de los acontecimientos.

1.2. La elección de la forma de “mirar” el problema.

En este apartado, nuestra intención es la de ubicarnos dentro de una tradición teórica y de investigación que opere como guía de nuestra mirada en el abordaje del problema. Procuramos una explicación política abarcadora para la comprensión del diferente devenir de Argentina y Uruguay durante el estallido de la crisis económica. Tal cual se pone de manifiesto en diversos trabajos que estudian el proceso de reformas en América Latina, nuestra mirada parte del axioma que “la política importa” y, a su vez, que las instituciones importan¹². De todos modos, en este estudio de un “tiempo de crisis”, no las consideramos como reglas de juego para orientar la acción instrumental de los actores, sino como marco referencial que otorga la capacidad de diálogo frente a un desafío

¹²Ejemplo de esta defensa del margen de maniobra de la política a la hora de implementar las reformas se pueden encontrar en los trabajos de: Aboal y Moraes ed. (2003), De Sierra (1994) y Juan Carlos Torre (1998), entre otros.

común¹³. A grandes rasgos, entendemos la capacidad de diálogo como las instancias en donde existe comunicación entre partes, en un marco de equilibrio de poder y mutua -aunque no idéntica- capacidad de incidencia.

Dentro de los diferentes enfoques anteriormente referidos sobre las reformas económicas de los noventa, el de Weyland es el que procuramos adoptar como enfoque teórico. Queda justificada la referencia de la otras escuelas porque, tal como plantea Weyland: "...*the cognitive psychological arguments invoked (...) necessarily call for an integration of 'choice' and 'structure'*" (2002: 6). Ahora bien, nuestro análisis se ubica en el final del proceso de reformas de mercado, signado por la crisis económica; procuramos comprender el por qué de un diferente manejo de la misma en dos casos similares. Por lo tanto, la utilización de la perspectiva de Weyland supone que: dado que la crisis surgió durante los gobiernos que impulsaron las reformas -*incumbents*-, estos siguieron un *prior option bias* -rumbo de acción anteriormente fijado como el favorable- bajo determinado contexto institucional y sobre la base de una tradición cívica¹⁴.

Analizaremos entonces cómo el colectivo -gobierno y ciudadanía- construyó sus decisiones no en tanto individuos atomizados preocupados por su propio interés sino en tanto comunidad política que en su conjunto, además de perseguir fines instrumentales, persigue fines sustantivos (Weyland, 2002)¹⁵. Buscamos indagar en los espacios potenciales y existentes para el diálogo así como en las características del intercambio en la toma de decisiones.

Es importante remarcar que en un momento de crisis donde predomina la incertidumbre sobre el futuro lo que está dado es el *status quo* cognitivo previo a la crisis -siguiendo estrategias ya conocidas-, donde se destaca el principio de la psicología cognitiva que refiere al *overweighting certainty* (Kahneman y Tversky, 1979). Ello incluye: el marco institucional concreto así como los valores y percepciones de los actores -gobierno, oposición y ciudadanía-. Ambos factores encuentran vínculos con una cierta trayectoria institucional y cívica. Todo lo cual, además, compone el esquema para la toma de decisiones.

Procuraremos afirmar entonces que el accionar en base al procesamiento de la información del ambiente coincide con una trayectoria institucional y una tradición cívica, en tanto estrategias -por ejemplo de liderazgo- que forman parte de un código político.

¹³"...como marcos estructurales [las instituciones] (...) no determinan enteramente el desempeño político y sólo adquieren su verdadero carácter, a través de las conductas de los sujetos y las dinámicas de competencia." (Lanzaro, 2000: 37)

¹⁴Deliberadamente omitimos la referencia al concepto de "cultura política" porque supone la demostración de estabildades en las pautas de comportamiento de una sociedad que nos es imposible constatar empíricamente. Así, nos referiremos a la "tradición cívica" como la forma "de hacer las cosas en política". Será entendida entonces como un conjunto de códigos presentes en el intercambio entre los componentes de un sistema político. Nuestra pretensión, en la búsqueda histórica, no es predictiva sino explicativa para una coyuntura concreta. De este modo, rastreando en la historia política de nuestros casos podremos señalar, al menos, la existencia de una tradición en el vínculo entre actores políticos. Por último, se puede vincular la noción de "tradición cívica" con la de "instituciones informales", en tanto códigos aceptados de conducta.

¹⁵Por ello dejamos explícitamente de lado las explicaciones que provienen desde la *Rational Choice*.

Con el institucionalismo, se comparte el registro de las instituciones formales e informales -estas últimas quedarán aquí referidas como tradición cívica¹⁶-, de los códigos aceptados y las estructuras existentes que funcionan como normas establecidas y que provienen de una determinada tradición histórica¹⁷. La propia complejidad de las construcciones políticas nos obliga al rastreo de la articulación institucional -formal e informal- sobre la cual se encuentran los actores en la coyuntura analizada.

De algún modo, nuestro enfoque, que se centra en *cómo* se procesan las decisiones, requiere la integración de los valores y percepciones como procesamiento de información de las élites y la ciudadanía, así como la incorporación de las instituciones formales. Ambas dimensiones analíticas, serán entendidas en tanto producto de una estructura -construida desde una trayectoria- que actúan sobre una coyuntura concreta. **Estructura y opciones** se combinan y traducen en diversas formas de interacción para elaborar decisiones, generando resultados diferentes.

Recapitulando, abordaremos el estudio de un “**tiempo de crisis**” económica, donde nos interesará observar **cómo la política reacciona**, apoyándonos en cómo las estructuras políticas actúan en una coyuntura determinada donde el riesgo es evidente. Es decir, observar si la política es determinada o no por una crisis económica y bajo qué condiciones. No nos interesará aquí la calidad de las políticas, es decir, cómo la política puede generar círculos virtuosos sobre la economía -cuestión que supondría un estudio de las *policies* y de conceptos tales como el *management* o el *distributional conflict*- sino cómo las comunidades políticas actúan frente al fenómeno específico de una situación de crisis. Por lo tanto, procuraremos indagar acerca de la capacidad de diálogo entre los diversos componentes del sistema político.

1.3. Definiciones conceptuales de las dimensiones de análisis

En concordancia con lo antedicho, nuestras definiciones conceptuales de las dimensiones de análisis y las respectivas variables a utilizar recogen la complementariedad teórica antes defendida. Por lo tanto, intentaremos desarrollar los conceptos que manejaremos como base para la explicación. Ahora bien, vale aclarar que por el carácter monográfico del presente trabajo así como por la complejidad intrínseca de la construcción de nuestro problema -y del tema en sí mismo- utilizaremos datos secundarios a lo largo de nuestra descripción y nuestro análisis. Si bien a continuación presentaremos las grandes dimensiones de análisis y conceptos que orientan el estudio, ello no implica que a lo largo del trabajo definamos otros de carácter subsidiario a los efectos de nuestra pretensión; por ello, no fueron incluidos en esta sección.

¹⁶Entendemos las instituciones informales de manera abarcativa; reglas no escritas que componen el modo de accionar de los actores en su relación con el resto de los componentes del sistema político y se vinculan, por lo tanto, con lo que hemos denominado como tradición cívica.

¹⁷Nuevamente, al ubicarnos aquí sobre el “final” de una etapa de crecimiento económico, no nos interesa el cambio institucional sino la forma que asumió la resolución de problemas dentro de dicho marco.

En primer término, en el presente trabajo se asume que nuestros casos pueden ser clasificados como Democracias. Nos basamos en definiciones procedimentales de la misma, lo cual nos permite la contrastación empírica. Siguiendo a Mainwaring, son cuatro los criterios que un gobierno debe seguir para ser considerado democrático: "...a) *el presidente y la legislatura son elegidos en elecciones competitivas, abiertas y limpias; b) estas autoridades electas tienen el poder real de gobernar (...); c) se respetan las libertades civiles; y d) el derecho a voto abarca a una considerable mayoría de la población adulta.*" (2000: 141). Las mediciones de Freedom House nos permiten sostener que tanto Argentina como Uruguay fueron democráticos durante el período analizado, aunque con los matices que iremos estableciendo (sobre todo para el período de crisis). A su vez, en este caso estudiamos dos Democracias presidencialistas, lo cual supone: a) la elección popular del jefe del Ejecutivo y b) los mandatos fijos e independientes del presidente y el Poder Legislativo (siguiendo a Lijphart), más allá de las distinciones que pueden emerger dentro del régimen y que a continuación abordaremos.

El proceso de reformas económicas será entendido en el sentido de reformas de mercado y será, al igual que el concepto de Democracia, la base sobre la cual construiremos la factibilidad de la comparación. Las reformas de mercado serán analizadas, apoyándonos en Weyland en tanto: "... *the direction of the change (...)*" (2002: 14). Esta dirección del cambio incluye medidas que procuraron reducir el tamaño -o intervención- del Estado en la economía, eliminando regulaciones y restricciones, privatizando empresas públicas y reduciendo la burocracia estatal. En suma, con las reformas económicas -reformas de mercado- se pretendía fortalecer al mercado como asignador de recursos y regulador de la economía. Para este punto, nos basaremos en los diversos *papers* que procuran "medir" las reformas a través de la creación de índices¹⁸.

Acompañando las definiciones aceptadas por los economistas y a los efectos de lograr una definición contrastable empíricamente¹⁹, consideramos la existencia de una crisis económica cuando se registra una caída concentrada y profunda del PBI por un período prolongado²⁰. A su vez,

¹⁸Morley, Machado y Pettinato (1999); Lora (2001); Lora y Panizza (2002); Tomassi coord. (2004); Spiller, Stein y Tomassi (2003); Forteza coord. (2003) y Bergara et al. (2004).

¹⁹Para definiciones más cercanas a teorías de largo alcance es interesante la lectura del texto *Legitimation crisis* escrito por Habermas. Allí señala a grandes rasgos, que estamos frente a un fenómeno de crisis: "...*only when members of a society experience structural alterations as critical for continued existence and feel their social identity threatened can we speak of crises. Disturbances of system integration endanger continued existence only to the extent that social integration is at stake (...)* Crisis states assume the form of a desintegration of social institutions." (1975: 7). Sigue su estudio diciendo que para el análisis se requiere que: "...*the connection between normative structures and steering problems becomes palpable.*" (1975: 7) Luego, más adelante en el texto, hace una reflexión sobre lo que supone una crisis política a la cual denomina como "crisis de legitimidad".

²⁰Existen divergencias en cuanto a si el término apropiado a utilizar es el de depresión económica. Sin embargo, a los efectos del presente trabajo optamos por el término crisis porque es el más ampliamente difundido y porque en el trabajo pretendemos extenderlo, cuando sea conveniente, a otras dimensiones -por ejemplo: crisis política-.

incluimos un anexo con la evolución de indicadores socio-económicos para observar que la interrupción del patrón de crecimiento incidió sobre otras dimensiones²¹.

En particular, nuestro análisis se enfocará en el desenlace de la crisis del patrón de crecimiento que consistió en ambos casos en una crisis financiera: “...*aquella situación en la cual los inversores (locales o extranjeros) en activos financieros de un cierto país venden rápida, masiva y generalizadamente esos activos (...)* Los «activos financieros» son inversiones no «reales», en depósitos bancarios, acciones, bonos del gobierno (...)” (Gervasoni, 2002: 2). Se puede agregar que: “...*una crisis financiera puede ser definida como una salida neta «rápida, masiva y generalizada» de capitales invertidos en activos financieros de un país.*” (Gervasoni, 2002. 2).

A estas definiciones, agregamos -tal cual lo exige la Teoría de las Prospectivas- la percepción que la ciudadanía se construye en relación a la situación económica. Por lo tanto, incorporamos la evaluación subjetiva del estado de la economía para asumir la existencia de una crisis.

Como ya fuera mencionado, nuestro análisis comienza a partir del fin de la transición de un régimen autoritario a uno democrático y los posteriores dilemas de la restauración. En este sentido, los mismos se vinculan con las problemáticas asociadas a la gobernabilidad democrática, a la cual entendemos como: “...*la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo.*” (Arbós y Giner, 1996: 13). Así, esta monografía procura comprender las diferencias en términos de gobernabilidad en cada caso estudiado. Al decir de Lanzaro: “*El cotejo Democracia versus autoritarismo ha sido en cierta medida reformulado, ubicándose en una sintonía en la que cuentan más bien los grados de democratización y la clase de Democracia que se edifica.*” (Lanzaro, 1998: 131).

Para estudiar la capacidad de diálogo o de cooperación en cada caso, resultan importantes las relaciones institucionales que se tejen entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en tanto equilibrio de gobierno que se crea por el grado de participación de este último en la toma de decisiones. Para ello, nos basaremos en la tipología de Cox y Morgenstern (2002) donde se fijan modelos de acuerdo a las estrategias de ambos poderes: “...*the manner in which (...) legislatures play their roles is largely a function of the reelection drive, the party structure, the electoral system, and the constitution.*” (Morgenstern, 2002: 415). En relación al último de los componentes, Shugart y Carey (1992) distinguen los poderes legislativos y no legislativos de los presidentes. Sin embargo,

²¹En esta sección no hemos incluido determinados conceptos económicos que entendemos subsidiarios, ya que en el presente trabajo cumplen la función de permitir la descripción de la crisis que pretendemos estudiar. Por ello, en algunos casos serán incluidos durante el desarrollo del trabajo.

Malamud (2001) afirma -y compartimos- que la distinción entre poderes constitucionales y partidarios realizada por Mainwaring y Shugart (1997) es más apropiada para observar los equilibrios de poder -potencial y real- entre el Ejecutivo y el Legislativo. Entre los poderes constitucionales se distinguen tres de carácter legislativo: de decreto, de veto -total o parcial- e iniciativa legislativa. Esto correspondería a lo que Morgenstern (2002) denomina como *constitution*. Además, los poderes partidarios son una función compuesta por: a) la disciplina del partido del presidente en el Parlamento, b) el número de partidos -fragmentación- y la polarización del sistema. Vinculando los poderes constitucionales y los poderes partidarios, se dibuja una tipología que denota diferentes grados de poder “real” de un presidente: a) potencialmente dominantes, b) proactivos, c) reactivos y d) potencialmente marginales (Mainwaring y Shugart, 1997).

Si a ello le agregamos la composición y los rasgos del sistema de partidos -que a continuación ampliaremos-, la tasa de reelección de los legisladores y el sistema electoral, quedaría configurada una particular relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo²².

Malamud (2001) sostiene que una forma de observar el grado de concentración o dispersión del poder es a través de los agentes de veto, descritos por Tsebelis (2000). En nuestro caso, no los tomaremos como un actor -individual y/o colectivo- de quien se requiere su apoyo o consentimiento para poder llevar adelante una política, sino que simplemente nos referiremos a ellos en su carácter reactivo, en tanto capaces de frenar un curso de acción.

Para avanzar en el rastreo de los espacios de diálogo, utilizaremos los últimos aportes teóricos en materia de sistemas de partidos. Los partidos políticos, como estructuras de representación y canalización de intereses emergidos en la sociedad, son instituciones fundamentales para la comprensión del funcionamiento de las Democracias contemporáneas. A su vez, la relevancia de un sistema se da por las “...interacciones esquematizadas en la competencia entre partidos. Esta noción sugiere que algunas reglas y ocurrencias regulares en la forma de competir de los partidos son ampliamente observadas (...) e implica también continuidad en sus partes componentes.” (Mainwaring y Scully, 1997: 3). En este sentido,

“Para que un sistema de partidos democrático se considere institucionalizado, deben cumplirse cuatro condiciones. Primero (...) es la estabilidad en la reglas y en la naturaleza de la competencia entre partidos (...) En segundo lugar, los partidos importantes deben tener raíces más o menos estables en la sociedad. (...) Tercero (...) los actores políticos importantes conceden

²²Vinculado con lo antedicho, tanto Malamud (2001) como Lanzaro (2003) han avanzado en la categorización de los regímenes de gobierno, como respuesta a la simplificación que se hace cuando se analiza el presidencialismo. Así, uniendo ambas tipologías (las cuales incorporan tanto las instituciones formales como las informales) podemos encontrar: a) un presidencialismo de mayoría o concentracionista donde “...el que gana gobierna (...)” (Lanzaro, 2003: 22) y, b) una presidencia separacionista o pluralista donde “... podemos tener relaciones de mayor coordinación -compromisos y coaliciones- que ligan al Ejecutivo con la cámaras legislativas y con otros cuerpos estatales (...)” (Lanzaro, 2003: 23). La distinción entre estas dos formas que puede asumir un presidencialismo involucra una diferente concentración o dispersión del poder real en el Poder Ejecutivo (Malamud, 2001).

legitimidad al proceso electoral y a los partidos. (...) Finalmente (...) las organizaciones partidarias tienen importancia." (Mainwaring y Scully, 1997: 4).

Además, a lo largo del trabajo incluiremos categorías construidas por otros autores que se alejan o se acercan a estas pautas.

Será importante -dado los dilemas propios de la gobernabilidad democrática que repasáramos líneas atrás- tomar en cuenta los aportes de diversas investigaciones en cuanto a la satisfacción con el funcionamiento de la Democracia y la confianza en las instituciones. La pretensión es la de observar cómo el tiempo de crisis incide sobre estas dimensiones. Las series de tiempo del Latinobarómetro y las consecutivas interpretaciones y análisis de las mismas serán aportes fundamentales para la mirada sobre ambos casos²³.

Nuevamente, los lazos de contacto con la tradición cívica -en tanto rastros y registros con el pasado- serán relevantes para la comprensión cabal de la resolución del binomio legitimidad/ eficacia. En este sentido, procuraremos sistematizar cómo se construyen las decisiones, el rol del gobierno y de la oposición en cuanto al vínculo con los demás componentes sumado a las percepciones y actitudes ciudadanas. Con respecto a este último punto, la intención es verificar el vínculo que se teje desde la ciudadanía hacia el gobierno. Todo lo cual -continuando con nuestra defensa de la complementariedad teórica- está en estrecho vínculo con el funcionamiento de las instituciones de representación política.

Al respecto de lo manejado hasta ahora, Hagopian dice: "...given links to political institutions and a chance to participate, may serve as the best inoculation (...) Even given a similar set of economic problems, democracy has remained more solid in those countries that can count on mature -or maturing- networks of political association, participation and representation" (2004: 360).

Nos interesan las referencias que indagan la forma en que los *policymakers* asumen los procesos de toma de decisión y de qué manera lo llevan adelante: ¿cuál es el *timing* en la construcción de decisiones? Esta será la única instancia donde pretenderemos delinear los vínculos entre *politics* y *policies*, procurando observar cómo se modela -a partir de un marco institucional y de la intervención de los actores- el ritmo del *policy-making* y qué partes intervienen²⁴.

Dentro de la comprensión del margen de maniobra de la política sostenemos entonces la relevancia de la incorporación de las percepciones, evaluaciones y modos de acción de los actores -tomadores de decisión y ciudadanía-. A partir de una tradición cívica, estos crean opciones y construyen certezas, en tanto estructuras conocidas en el vínculo político. En suma, actores que

²³Con relación a lo aquí establecido, Hagopian apunta: "Whether or not governments perform well, citizens must perceive that their elected leaders are governing in a clean, transparent, and effective way, and above all, that their voices are being heard." (2004: 321).

²⁴Seguimos aquí el enfoque analítico de los proyectos: *Understanding Reform* (Global Development Network) y *Political Institutions, Policy Making Processes and Policy Outcomes* (BID).

interactúan de un modo específico para generar decisiones procesadas de un modo particular. Por otro lado, las instituciones resultan vitales en tanto reglas de juego establecidas.

Sin embargo, una comprensión cabal desde “lo político” de un tiempo de crisis económica debe asumir también, por un lado, la interrelación entre actores que no sólo compiten o luchan, sino que además acuerdan -o cooperan-. Por otro, debe incorporar la composición de diversas instituciones en tanto espacios que fomentan dicho diálogo o cooperación.

Todo el marco teórico y metodológico hasta el momento reseñado nos es fundamental para apoyar nuestra noción de que “lo político” incide en gran medida durante este proceso y para lograr comprender de qué forma lo hace.

CAPÍTULO II: TENDENCIAS ECONÓMICAS Y POLÍTICAS DE LARGA DURACIÓN. SIMILITUDES Y DIFERENCIAS EN EL SIGLO XX.

Enraizados en el contexto latinoamericano tanto Argentina como Uruguay presentan rasgos propios de la región durante todo el siglo XX. En este sentido, diferentes autores señalan que la constante emergencia de crisis económicas forma parte de una trayectoria común (por ejemplo, Fanelli et al., 2002). Además, las fluctuaciones económicas han sido muy marcadas, lo que “...*ha impedido consolidar una senda de crecimiento sostenido capaz de traducirse en mejoras permanentes del bienestar de sus habitantes*” (Fanelli, et al., 2002: 2). Estas fuertes fluctuaciones en el plano económico fueron acompañadas por unas también fuertes “oscilaciones” en los regímenes políticos, los cuales estuvieron en un continuo tránsito entre regímenes autoritarios y democráticos. Más allá de estas similitudes regionales que ubican a nuestros casos como partícipes de una trayectoria que entendemos común, al acercar nuestra mirada es posible complejizar el análisis y descubrir procesos político-económicos específicos. Esto incluye las similitudes que permiten la comparación, algunas de las cuales hemos introducido en el capítulo anterior.

La similitud que -a los efectos de nuestro trabajo- resulta fundamental es la evidencia de una similar trayectoria económica. La misma, estuvo caracterizada por un intenso *cambio estructural*²⁵ y un “*proceso de divergencia*” respecto de los países industrializados (Bértola y Porcile, 2000).

Consideramos los años 1956-1958 como punto de partida de un proceso donde el recorrido de ambos países se pauta por el progresivo desmantelamiento de la Industria Sustitutiva de Importaciones (ISI). Esto se enmarcó en un período de agudos desequilibrios en las balanzas de pagos -producto de la caída de los precios de las exportaciones-²⁶. En una primera instancia, este

²⁵Esto implica un cambio en el sector que guía el crecimiento de un país. En este caso, primero fue el sector primario -agro exportador-, luego la Industria Sustitutiva de Importaciones (en Uruguay, la ISI sólo alcanzaría a la producción de bienes livianos y tecnología no sofisticada) y, finalmente el sector servicios.

²⁶Para el caso uruguayo, Astori (2001) y Cancela y Melgar (1985) señalan los años 1955-58 como aquellos en donde el modelo se estanca. Rapoport (2003) indica, para Argentina, que en el año 1959 se frena un período de crecimiento de más de diez años, con la excepción de los años 1949 y 1952. Si bien el promedio anual de crecimiento del PBI en

proceso es divergente en cuanto a políticas económicas y a los resultados de las mismas pero, a partir de la segunda mitad de la década del setenta, recorrieron los mismos senderos.

Desde 1955 -siguiendo a Torre y De Riz (2002) y Rapoport (2003)-, Argentina comienza a abrirse al capital externo y a la inversión directa. De este modo, comenzaría a emerger un cambio en la política económica nacionalista que había experimentado dicho país. Esto se evidencia a través del fomento de las inversiones extranjeras y, luego, en el fin de la política de control de cambios -con la unificación de los mismos-²⁷. Si bien se considera a este período -que se extiende hasta 1974- como de indecisión política en torno al modelo a seguir -con medidas que iban y venían del liberalismo y el desarrollismo-, la pauta de crecimiento se logró mantener por más años que en el Uruguay.

Uruguay, desde 1956 hasta 1969 se embarca en un proceso de estanflación -estancamiento e inflación creciente-²⁸ en el marco de una similar indecisión en materia de políticas económicas (Cancela y Melgar, 1985)²⁹. Al describir estos años Finch apunta que: *“La situación externa de la economía uruguaya estuvo dominada en esos años por cuatro factores: el fracaso de la exportación en recuperar el nivel de ingresos logrado a comienzos de la década del 50, la persistente tendencia al déficit en la Balanza de Pagos, el deterioro de las reservas en oro y divisas y el aumento del endeudamiento externo.”* (1980: 35 y 36). Rama (2003) señala que la crisis podría haber llegado antes de no ser por los ingresos de las exportaciones y por la guerra de Corea.

Luego de transcurridas dos décadas de inestabilidad -para el caso argentino-, estancamiento -para el caso uruguayo-, inflación creciente -en ambos países- y con una creciente convulsión política, se comienza a instalar en la década del setenta, un nuevo patrón de crecimiento económico que marcaría el transcurso de las últimas décadas del siglo XX.

El plan económico seguido por los regímenes autoritarios instalados en los setenta fue similar³⁰. Se procuró explotar las ventajas comparativas que tenían ambos países en el sector agropecuario -a pesar de la diversificación experimentada en Argentina en los últimos años de la ISI-. Esto se persiguió a través de la dotación de cierto valor agregado de la producción. Además, se procedió a fortalecer la acumulación financiera y se persiguió la reducción de la inflación a través

Argentina entre 1959-1973 es de 3,8%, la de los sesenta fue una década con fuertes fluctuaciones en el ritmo de crecimiento.

²⁷Torre y De Riz al evaluar el gobierno de Frondizi dicen: *“De este modo se fue creando una economía industrial dualista en la cual un sector moderno intensivo en capital, con una fuerte presencia de compañías extranjeras, tecnología avanzadas y salarios altos, comenzó a coexistir con un sector tradicional, financiado de forma predominante con capitales nacionales, que operaba con equipos obsoletos, era más intensivo en mano de obra y pagaba salarios más bajos.”* Pero, la no planificación de una industria orientada a la exportación provocó que la industria continuara dependiendo de las exportaciones del agro, en un marco de una sucesiva pérdida de valor de los términos de intercambio. (2002: 254-255).

²⁸La tasa de crecimiento acumulativo anual del PBI del Uruguay entre 1956 y 1973 es del 0,6% (Fuente: Astori, 2001).

²⁹La Ley de Reforma Monetaria y Cambiaria de 1959 es un ejemplo de medida liberal. La formación de la CIDE que presentaría su plan en 1965 es señalado como un ejemplo de desarrollismo (Garcé, 2002).

³⁰El golpe de Estado en Uruguay fue el 27/6/1973 y en Argentina el 24/3/1976. Para un estudio de la política económica llevada adelante por ambas dictaduras ver: Rapoport, 2003 para el caso argentino y Notaro, 2001 para el caso uruguayo.

de un fuerte disciplinamiento (económico y social). La eliminación del déficit fiscal -que finalmente no se conseguiría- y la eliminación de las presiones salariales fueron los medios para tal fin. En la descripción del caso uruguayo, Notaro (2001) sostiene que se procedió a efectuar una política caracterizada por ser un “*intervencionismo reestructurador*” -concepto que extendemos para el caso argentino-³¹. Ahora bien, dicho intervencionismo buscaba reorientar a la economía de un modo “*arbitrario*” (Finch, 1997), propio de la ausencia de un efectivo pluralismo político. De acuerdo al análisis de Rapoport (2003), en el caso argentino esto supuso que el proceso de desindustrialización no fue experimentado de igual modo por todos los sectores.

Un segundo momento de ambas dictaduras significó la profundización en materia de liberalización comercial unilateral³² -personificado, por ejemplo, en la reducción arancelaria- y un mantenimiento de la tendencia liberalizadora del sector financiero³³. La liberalización financiera se persiguió para convertir al sector en el eje del crecimiento económico (Rama, 2003).

A su vez, se estableció un tipo de cambio conocido a ambas márgenes del Río de la Plata como “*la tablita*”³⁴. De esta manera, se pretendía reducir las expectativas inflacionarias -logrando la estabilización de precios-. Esta nueva política cambiaria también significó un desincentivo para las exportaciones por poseer una moneda sobrevaluada³⁵.

Por otro lado, se incentivó: a) la importación -alentada también por la reducción de aranceles-, quedando comprometida la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos -que en Uruguay ya era deficitaria-. b) El endeudamiento privado en dólares por un fomentado incremento del consumo interno de importaciones y de la “*cierta*” inversión en maquinaria y equipos por parte de los empresarios. Por último, c) se facilitó la posibilidad de recurrir al crédito.

El saldo negativo en la Cuenta Corriente se contrarrestó con un endeudamiento público y privado en un marco de abundancia de capitales, dando lugar a inmensos incrementos en la deuda externa³⁶. “*La reforma financiera de 1977 [dice Rapoport respecto de Argentina] liberalizaba por completo los movimientos de capitales de todo tipo con el exterior, a lo que se le sumaba la*

³¹“...*Intervencionismo, por el manejo de los instrumentos que implican una importante presencia del Estado. Reestructurador, por sus objetivos prioritarios, que apuntaban a modificar las estructuras de la producción, del comercio exterior, de la distribución del ingreso, de la demanda y de los precios relativos*” (Notaro, 2001: 98).

³²Vaillant sostiene que en América Latina la apertura fue unilateral “...*destacándose su carácter no discriminatorio respecto al resto del mundo y el hecho de darse en un contexto de no reciprocidad (...)*” (2003:113)

³³En Argentina esto se evidencia con la reforma llevada a cabo en 1977 conocida como Régimen de Entidades Financieras. Rapoport (2003) sostiene que promovió la especulación afectando las actividades productivas.

³⁴Consistía en el preanuncio de la cotización del dólar día por día y se implementó en ambos países a partir de 1978.

³⁵Al analizar esta política cambiaria Notaro plantea que “*Las empresas del país perdieron competitividad, por la suma del atraso cambiario, la reducción de la protección y la eliminación de la promoción de exportaciones.*” (2001:104).

³⁶Rapoport señala que: “*La contracara del déficit comercial era, entonces, un incremento de la deuda externa, aún cuando las importaciones no constituían el único factor, y ni siquiera el principal, que ocasionaba dicho endeudamiento.*” (2003: 810). En Uruguay, la deuda externa promedio entre 1958-62 fue de US\$ 300.5 millones, mientras que en el período 1981-84 pasó a ser de US\$ 4.165.5 millones (Fuente: Cancela y Melgar, 1985:58). Por su parte, en Argentina la deuda externa total en 1966 era de 3276, en 1970 se elevó a 4765 y finalmente, en 1981 llegaría a los US\$ 35671 millones (Fuente: Rapoport, 2003).

profunda apertura comercial. Por otra parte, los desequilibrios fiscales y comerciales podían financiarse con recursos externos. Por último, la tasa de interés se situaba en niveles superiores que los internacionales, estimulando el ingreso de fondos y un avance de movimientos especulativos." (2003: 811). Sin embargo, el gran riesgo que luego se confirmaría era la fuerte dependencia del capital extranjero. Esta dependencia, se sumaba a la subordinación de unas exportaciones con escaso valor agregado y a las cada vez más protegidas economías de los países industrializados en el sector primario.

La disminución de la confianza en un sistema bancario agobiado por deudores morosos, provocó el inicio de la fuga de capitales y la continua pérdida de reservas internacionales, mientras los gobiernos acudían a su rescate. Entretanto, al producirse cambios significativos en la coyuntura financiera externa (caída de los términos de intercambio y aumento de las tasas de interés internacionales) e interna (reservas internacionales deprimidas), la política cambiaria se volvió insostenible y se generó una creciente desconfianza sobre la misma, por lo que debió abandonarse -el 2/4/1981 en Argentina y el 25/11/1982 en Uruguay- (Vreeland, 2003). El legado, como viéramos líneas atrás, fue una deuda externa agobiante. A ello se agrega una caída del PBI en un 9,4% y 5,8% en 1982 y 1983 respectivamente, en Uruguay (Fuente: Notaro, 2001). Mientras que en Argentina, las tasas de caída del PBI serían: en 1981, un 6,2% y en 1982 un 5,2% (Fuente: Rapoport, 2003).

En lo que respecta a la trayectoria política del siglo XX de cada país, es posible afirmar lo siguiente:

Argentina se ha caracterizado por la persistente inestabilidad política ya que entre 1930 y 1983 sufrió seis golpes de Estado. Hubo elecciones libres y con sufragio universal -sólo masculino hasta las elecciones presidenciales de 1952- durante los años 1916-1930, 1946-1955 y 1973-1976³⁷. Hubo Democracias restringidas en los periodos 1932-1943³⁸, 1958-1962 y 1963-1966.

Tuvo durante gran parte del siglo XX dos grandes movimientos políticos que actuaron con pretensiones dominantes, sin alternancia entre ellos en el poder hasta 1989. La Unión Cívica Radical (UCR) nació en 1891 como desprendimiento de la elite gobernante y conservadora³⁹. Las intervenciones en las provincias por parte de Hipólito Yrigoyen fueron -entre otros factores- una clara señal de su pretensión dominante. Por otro lado encontramos al peronismo, que comenzaría a

³⁷ Antes de 1916 se puede decir que existía un régimen de oligarquía competitiva (Ver Abal Medina y Suárez Cao, 2002). Lo que permitió este cambio fueron las "Leyes Saenz Peña" en alusión al Presidente (Roque Saenz Peña) que las impulsó. Incluían, entre otras cosas, el sufragio secreto, universal (masculino) y obligatorio así como la representación de las minorías en el Congreso de la Nación. Vale remarcar que, como señala Rock (2002^a), Saenz Peña creía que con estas leyes se legitimaría su poder. Sin embargo, la crisis económica, el crecimiento de la Unión Cívica Radical y la no consecución de unidad entre los conservadores frenó dicha aspiración.

³⁸ Torre y De Riz (2002) dicen que este periodo significó la caída del liberalismo y el retorno de la oligarquía aunque ahora con rasgos nacionalistas. Se sucedieron regímenes semi-democráticos sostenidos por el ejército y por el fraude electoral -por ejemplo, el gobierno del general Uriburu-.

³⁹ En 1957 se separó en UCR Intransigente (años más tarde: Partido Intransigente) y UCR del Pueblo.

emerger como fuerza política con el Golpe de Estado de 1943⁴⁰. Este *coup* desplazó a la coalición conservadora en el poder, marcando el origen de una era “nacionalista” (Rock, 2002). Surgió como un movimiento donde: “...el partido no era más que la herramienta electoral del movimiento nacional, único representante legítimo de la tradición histórica y del sentir popular de la comunidad.” (Malamud, 2002^b: 29). Mc Guire apunta que: “Desde sus inicios (...) la identidad colectiva del peronismo ha sido fuerte, pero la institucionalización como partido ha sido débil” (1997: 164).

Al respecto de la actuación de estos partidos como movimientos, Mc Guire dice que: “En vez de una competencia entre partidos, la Argentina desarrolló una serie de hegemonías de partidos gobernantes: el PAN después de 1880, el radicalismo después de 1916 y el Peronismo después de 1946.” (1997: 166). Hegemonías que se negaban a incorporar a la oposición (o dejarle margen de maniobra) y anulaban la posibilidad de construcción de concertaciones, llevando al fracaso los acuerdos interpartidarios. A esto podemos sumar unos estilos personalistas de liderazgo donde el partido cobró un carácter subsidiario al líder⁴¹.

Durante gran parte del siglo XX las elecciones no fueron el mecanismo principal para alcanzar el poder. Una vez depuesto un gobernante, se sucedía la proscripción de la agrupación de aquel, por lo que las elecciones siguientes perdían el carácter de arena competitiva⁴². Se conformaban coaliciones opuestas al líder en el gobierno, integradas por el resto del espectro partidario (como fuera el caso de la Unión Democrática en 1946) o extrapartidario, que llegaban para “refundar” la Argentina⁴³. Todo lo cual, se asocia con el no reconocimiento del rival. También, la significativa cantidad de votos en blanco en diversas elecciones -sobre todo en aquellas donde el peronismo estaba proscrito- termina de delinear un esquema no pluralista del sistema político (Fuente: Mc Guire, 1997).

Concomitantemente, se dice que: “En el caso argentino, podemos observar que los tres períodos poliárquicos muestran exactamente la misma estructura de competencia: cerrada con inexistencia de alternancia y familiaridad absoluta de las formas de gobierno (los partidos argentinos gobiernan siempre solos).” (Abal Medina y Suárez Cao, 2002: 167).

⁴⁰El peronismo tuvo diversas etiquetas, la última fue la que el presidente militar Alejandro Lanusse autorizó para las elecciones de Marzo de 1973: Partido Justicialista (PJ).

⁴¹Mc Guire apunta que: “... el ascenso de Perón al poder en el contexto de un gobierno militar proporciona el ejemplo más claro en la historia moderna de la Argentina de la habilitación de un líder plebiscitario fuera del contexto electoral y partidario.” (1997: 170).

⁴²La prohibición de la participación yrigoyenista en las elecciones de noviembre de 1931 o la proscripción del peronismo luego de 1955 son ejemplos de ello.

⁴³La “revolución nacionalista” del peronismo; “La Revolución Libertadora” que emergió tras el golpe de Estado de 1955; el “Acta de la Revolución” emergida del golpe de Estado del 26 de Junio de 1966; y el “Proceso de Reorganización Nacional” (denominación bajo la cual se adscribió la coalición golpista de 1976), son ejemplos de una “sociedad pretoriana” (Huntigton citado en Abal Medina y Suárez Cao, 2002). Es decir, una sociedad extremadamente movilizadora pero con bajos niveles de institucionalización que, en sucesivas instancias de su trayectoria pretende construir nuevos relatos anulando el recorrido anterior.

De este modo, compartimos la tesis de aquellos autores que sostienen la inexistencia de un sistema de partidos durante gran parte del siglo XX. Eso se fundamenta en el hecho que en Argentina ha predominado una historia de pretensión de anulación y exclusión del rival⁴⁴. En una versión con algún matiz, se encuentra la concepción que supone que la estructura partidaria argentina conforma un “*sistema a doble partido con intención dominante*”, término acuñado por Grossi y Gritti (citado en Malamud, 2002^a). Al respecto, Malamud apunta que: “*Se hace referencia de ese modo a un formato electoral en el que dos organizaciones se enfrentan por la obtención del gobierno, en condiciones tales que sólo una está en condiciones de ganar; pero la que lo hace pretende que tal situación es la única legítima*” (2002^b: 30). En suma, parafraseando a Corbetta y Pérez Liñan (¿?), una tradición de luchas bipolares aunque no bipartidista, en tanto miembros de un sistema donde no existieron los reconocimientos mutuos. Han existido entonces “partidos sin sistema” (Cavarozzi y Casullo, 2002) que encuentran fuertes lazos con la sociedad. Ello se comprueba en la baja volatilidad electoral que entre 1980 y 1997 es de 13,2 de acuerdo al índice de Pedersen (Morgenstern, 2002).

Si bien en 1949 Perón impuso una nueva constitución, la misma caería en 1957 en el marco de la Revolución Libertadora bajo el gobierno de Aramburu. En definitiva, Argentina tuvo la misma constitución vigente desde 1853 hasta 1994.

Por su parte, Lanzaro, caracterizando el sistema político del Uruguay dice: “*Según un trazo clásico en la materia, vivimos en una sociedad «amortiguadora» (Real de Azúa), a la que le cuesta transformarse y que cuando entra en esos trámites, lo hace sin rapidez y sin atrevimientos, con cierto «freno» para procesar el cambio y también para reconocer lo que hay de nuevo*” (1998: 135). De este modo se delinear los “vicios” y “virtudes” del gradualismo.

El sistema de partidos ha estado constituido por un tradicional bipartidismo⁴⁵. El Partido Nacional y el Partido Colorado nacieron juntos, desarrollando un esquema de inclusión en el régimen de gobierno (en adelante PN y PC). El mismo, estuvo basado en la coparticipación; primero fue de división territorial y luego de reparto de puestos en los directorios de la administración pública y de organismos de contralor sin estar sujeto a acuerdos electorales previos (Lanzaro, 2000). Se manifestó también desde la competencia electoral a través del diseño, que se inicia en 1910, de las sucesivas Leyes de Lemas: “...*un régimen electoral ingenioso (...) que sirvió durante muchas décadas [hasta su modificación en la reforma constitucional de 1996] para*

⁴⁴Mc Guire dice: “*Antes de la década del ochenta, ser radical o peronista implicaba participar en una subcultura que rechazaba cualquier gobierno del adversario. El peronismo se proclamaba el único representante legítimo del pueblo, mientras que el radicalismo se autorretratava como la única fuerza política importante capaz de operar de una forma compatible con un régimen democrático.*” (1997:181). También ver Cavarozzi, 2002.

⁴⁵A pesar de las discusiones académicas que se han generado al respecto, compartimos la tesis de la existencia de un bipartidismo durante el siglo XX hasta las elecciones de 1971 momento en el cual se comienza a gestar un sistema multipartidista.

asegurar una representatividad amplia y ventilar la competencia entre las elites." (Lanzaro, 1998: 139). Caetano y Rilla (1985) sostienen la funcionalidad del régimen electoral para la "*permanencia del sistema*". Por ello, y por haber sido reconocida como la vía principal para acceder al poder político, queda justificada su breve explicitación en el caso uruguayo.

En 1971, con la aparición del Frente Amplio (en adelante, FA) como una coalición de partidos de izquierda se comienza a evidenciar un tránsito desde el bipartidismo hacia el multipartidismo.

El sistema de partidos tuvo fuertes lazos con la sociedad, lo que se comprueba a través del registro de una baja volatilidad electoral: 9,7 -de acuerdo al índice de *Pedersen*- es el promedio entre 1946 y 1999 (Fuente: Bergara et al., 2004). Un sistema de partidos que presentó una "*persistencia con cambio y a través del cambio*" (Easton citado en Caetano y Rilla, 1985: 24); fraccionalizado pero disciplinado, que no se fragmentó más -a pesar de la representación proporcional para la elección legislativa- por el carácter simultáneo y vinculado de la elección legislativa con la presidencial. La fraccionalización se derivó históricamente (Buquet et al., 1998) de la Ley de Lemas, y persistió por otra serie de causas en las que aquí no profundizaremos. Vale resaltar que la fraccionalización presenta tres rasgos: a) las fracciones son organizaciones "altamente institucionalizadas"; b) los presidentes electos son líderes de las fracciones y no de los partidos; y c) la volatilidad electoral es alta, al contrario de lo que sucede con la volatilidad electoral de cada partido tomado como un todo (Buquet et al., 1998).

Lanzaro (2000) resume las matrices de la construcción nacional apuntando que las mismas son: la coparticipación, la necesidad de mayorías especiales para el tratamiento de cuestiones estratégicas, las reglas electorales que incluyen la representación proporcional para la elección del Poder Legislativo, la elección presidencial a mayoría simple y, por último, el Doble Voto simultáneo (o múltiple para el caso de las legislativas)⁴⁶.

Una tradición política que se caracterizó por la amortiguación de los conflictos políticos, por la incorporación del rival y la inclusión de actores e intereses: "... i) *de poderes relativamente compartidos, con acceso plural a los recursos del estado, sin que los ganadores se lleven todo y ii) al mismo tiempo, con una competitividad abierta.*" (Lanzaro, 1998^b: 139). Existieron sin embargo, dos instancias en donde el sistema se polarizaría provocando la ruptura de la Democracia: la coyuntura que emerge del golpe de Estado de 1933 y aquella que se inicia hacia mediados de la década del sesenta y que finaliza con el golpe de Estado de 1973. En suma un esquema pluralista -de equilibrios entre mayorías y minorías- y "*consociational*" de competencia política y toma de

⁴⁶Se vota por un partido y por candidatos dentro del partido por lo que "(...) *las internas de cada colectividad se juegan públicamente en las elecciones nacionales, permitiendo que las fracciones de un lema midan fuerzas abiertamente, pero a la vez acumulen votos, compitiendo entre sí y con los adversarios, en el mismo acto.*" (Lanzaro, 2000: 77) Resulta así, que el presidente electo era el candidato más votado del partido más votado.

decisiones. *“En su conjunto, el calce político y la propia arquitectura institucional proporcionan un buen umbral para la combinatoria entre representación y gobierno (governabilidad), con tendencia a reclamar -y a la vez a favorecer- el desenvolvimiento de las lógicas negociales, permitiendo que se desenvuelva un sistema de compromisos robusto, con sus ciclos de fortuna y sus desventuras (...)”* (Lanzaro, 1998: 140).

Se considera un régimen poliárquico desde la entrada en vigencia de la constitución de 1917 (1919) por la inclusión del sufragio secreto, obligatorio y universal -masculino hasta las elecciones de 1938⁴⁷-. A su vez, existieron varias instancias de Democracia directa a lo largo del siglo XX, a través de la realización de referéndum y plebiscitos. Se realizaron también, diversas reformas constitucionales que hicieron oscilar las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo donde las constituciones de 1934 y 1942 aparecen como las más parlamentaristas⁴⁸. Sin embargo, la constitución de 1967 fijaría un sistema presidencialista que sigue vigente hasta hoy -y que la reforma constitucional de 1996 no modificó-.

En suma, un régimen político que se caracteriza por su continuidad y estabilidad a lo largo del siglo XX.

Las similitudes entre ambos casos tienen que ver con procesos de larga duración y con la contemporaneidad de los “mojones” en las respectivas historias políticas. Nos referimos a la cercanía del establecimiento del régimen poliárquico -más allá de las diferencias en torno a la estabilidad de cada uno- y a los momentos decisivos de las últimas décadas -crisis política sobre finales de la década del sesenta que culmina con un golpe de Estado y gobierno autoritario-. La semejanza se completa a través de las respectivas historias económicas, que se vuelve definitivamente “cercana” desde los setenta.

Las diferencias que se irían tejiendo a lo largo del siglo XX -y que serán motivo para nuestro posterior análisis- radican en un disímil grado de institucionalización y en un diferente esquema de diálogo entre los componentes del sistema político. La distancia se empieza a evidenciar entonces en el *cómo*. Esto se vincula con una construcción institucional y una forma de procesar las decisiones que ha sido marcadamente diferente en el transcurso del siglo XX y cuya complejidad procuraremos explicitar a continuación.

⁴⁷ El derecho al voto de la mujer fue incluido en la constitución de 1934.

⁴⁸ Ver Chasquetti, 2003.

CAPÍTULO III: DOS PAÍSES, UN PATRÓN DE CRECIMIENTO.

Lo que sigue es un estudio que en lo económico y en lo político, se iniciará desde la recuperación democrática.

3.1 ARGENTINA: Las reformas, una breve mirada al qué y el cómo⁴⁹

El fracaso económico y político del “Proceso de Reorganización Nacional” provocó su derrumbe y una salida democrática sin negociación⁵⁰. La única excepción a la imposibilidad de concertación entre partidos se dio en estos años con la Asamblea Multipartidaria -con representantes de los principales partidos políticos-. Se gestaría a principios de 1982 como oposición a la dictadura y tendría su máxima expresión en la Marcha de la Civilidad el 16 de diciembre del mismo año.

El 10 de diciembre de 1983 arribaría a la presidencia Raúl Alfonsín de la UCR. Además de las tareas propias de la primera transición, debió afrontar una grave situación económica⁵¹. Alfonsín se veía a sí mismo como líder de un “tercer movimiento histórico” que llegaba a refundar el pacto democrático y a corregir el enfoque neoliberal de la economía (Novaro y Palermo, 1996). La respuesta del gobierno ante la crisis económica sería la implementación del Plan Austral -luego que varias medidas fracasaran- y sin tomar en cuenta la necesidad de implementar reformas estructurales⁵². Sólo sería consciente de ello sobre el final de su mandato, hundido ya en una nueva y más profunda crisis económica (Novaro y Palermo, 1996).

La escalada inflacionaria que culminaría en el fenómeno de la hiperinflación⁵³ -3079% en 1989 (Fuente: CEPAL)- así como la creciente inestabilidad política, determinarían el temprano traspaso de mando al recientemente electo presidente. Carlos Saúl Menem asumiría el 8 de julio de 1989, cinco meses antes de lo previsto. Novaro y Palermo plantean que “...1989 constituye, en más de un sentido, el punto de llegada de un largo proceso marcado por violentos conflictos políticos y agudas dificultades económicas que se remontan, al menos, a mediados de los '70.” (1996: 36).

Ni la normalización de la situación política⁵⁴ ni el crecimiento y estabilidad económica fueron conseguidos durante el primer gobierno de la restaurada Democracia. La inestabilidad recorrió tres dimensiones: a) la económica, con la escalada inflacionaria, el deterioro de la situación

⁴⁹Vale resaltar que las reformas sobre las cuales se hará mención -tanto en Argentina como en Uruguay- son aquellas que han afectado directamente las decisiones en materia de política macroeconómica. Esta opción metodológica se debe a la imposibilidad de abordar este fenómeno tan complejo desde todas sus aristas.

⁵⁰El fracaso político más claro sería la derrota en la “aventura” de las Malvinas dirigida por el general Galtieri desde el gobierno y el General Menéndez como jefe de las operaciones.

⁵¹Entre otras “tempestades” a afrontar por la restaurada Democracia se puede destacar: a) la “crisis de la deuda” de los países latinoamericanos que explota con la declaración unilateral de moratoria por parte de México en Agosto de 1982. En Argentina, la deuda llegaría a US\$ 4363 millones (59,9% del PBI) en un contexto de alza de las tasas de interés internacionales; b) un déficit fiscal del 16,52% del PBI en 1982; c) crisis en el sector bancario; y, d) una inflación del 343,3% -tasa de variación anual- en 1983. (Fuente: Rapoport, 2003)

⁵²Para un análisis detallado del Plan Austral ver Rapoport, 2003.

⁵³La hiperinflación supone un aumento del nivel general de precios superior al 50% por mes, medido a través del IPC.

⁵⁴El ejemplo más nítido de esto es la sucesión de levantamientos militares a partir de abril de 1987.

fiscal, el endeudamiento, la pérdida de reservas y la fuga de capitales (Rapoport, 2003); b) la social, con el aumento de saqueos y violencia en las calles; y c) la política, personificada en los sucesivos levantamientos militares.

Respecto de la hiperinflación Weyland señala: “*Hyperinflation rapidly erodes the income and savings of large masses of people and threatens to destroy their livelihood. (...) Therefore (...) create[s] a clear, unmitigated perception of severe losses. Hyperinflation thus puts a majority of common citizens in the domain of losses.*” (2002: 53). Seguidamente, plantea que cuanto más agudo y cuanto más estructurales sean las dificultades, mayor propensión tendrán los líderes y los ciudadanos “...to incur the costs and risks of a systemic transformation. (...)” (2002: 54). De este modo, a partir de la elección de Carlos Saúl Menem como presidente, podemos delimitar el inicio de la consolidación de un nuevo patrón de crecimiento económico. Éste, si bien comenzó a gestarse durante la dictadura -con la política económica seguida por Martínez de Hoz- e incluso encuentra su prehistoria tras la caída de Perón en 1955, se asentaría de manera definitiva a través de una orientación hegemónica durante el período 1989-1999.

Menem logró acceder a la Presidencia de la Nación con una campaña electoral centrada en la relación directa con las masas. Aplicó una retórica que incluía conceptos como la “salvación de la patria” (O’Donnell, 1994). Si a esto agregamos la grave situación económica reinante -hiperinflación- y heredada, la preferencia intelectual neoliberal que recorría los centros más importantes de decisión a nivel internacional y el aprendizaje del fracaso de los anteriores *shocks* heterodoxos, el camino estaba libre para la implementación de medidas de ajuste siguiendo las pautas del Consenso de Washington. Desde una óptica de la *Prospect Theory*, ubicados la élite política y la ciudadanía en el dominio de las pérdidas⁵⁵ y sin ser Menem un *incumbent*, la opción de emprender un camino riesgoso⁵⁶, tanto de parte del gobierno como de la ciudadanía -al elegirlo-, se explica por la emergencia de una crisis profunda⁵⁷. Weyland dice que: “*In sum, deep crises make possible the rise of charismatic, neopopulist leadership and the initiation of drastic adjustment and structural reform. Neopopulist politics facilitates the enactment of market reform, and those reforms in turn boost the political power and autonomy of populist leaders.*” (Weyland, 2002: 65). Nuestra precisión del análisis por él efectuado es que la forma de adoptar esas decisiones -no ya el rumbo elegido- se explica, no sólo por una coyuntura específica sino que debe incorporarse una

⁵⁵Weyland (2002) toma como referencia encuestas de opinión pública y encuestas de elites para sustentar esta afirmación.

⁵⁶Tomando decisiones que implicaban altos costos con pocas certezas.

⁵⁷No queremos entrar aquí en la discusión referida a si Carlos Saúl Menem puede ser calificado o no como un *outsider*. Si podemos afirmar que, dadas las características del “gobierno sólo” de la política Argentina y en particular de la presidencia de Raúl Alfonsín, podemos sostener que Menem tenía la posibilidad de reformular la política seguida por el gobierno de quien lo antecedió. En otras palabras, no estaba “atado” al *prior option bias* del gobierno anterior (Weyland, 2002).

trayectoria institucional formal e informal -cívica- que hemos repasado en el apartado anterior y que profundizaremos a continuación.

Realizaremos ahora un **breve repaso de los lineamientos centrales de la política económica** que a la postre harían eclosión. Una de las primeras cuestiones a destacar es la ruptura que efectuó el gobierno de Menem con la tradición estatista del peronismo -aunque sí mantuvo la forma de vinculación con la ciudadanía (Novaro y Palermo, 1996)-. Por lo tanto, la pauta que guió la política económica fue la de avanzar en el retiro del Estado en muchas de las funciones que éste había cumplido en el pasado (Rapoport, 2003). La conformación del equipo económico con integrantes del grupo Bunge & Born -Néstor Rapanelli- significó la primer señal en esta dirección. Dos leyes fundamentales se aprobaron bajo el mandato de Rapanelli: la Ley de Reforma del Estado y la Ley de Emergencia Económica. En ellas se delinearon las pretensiones de la política económica del gobierno, entre las que se incluía la autorización para la privatización de la casi totalidad de las empresas estatales.

Sin embargo, el fracaso del primer plan de estabilización, que culminaría con un nuevo repunte de la inflación sobre finales de 1989⁵⁸, provocó que el 18 de diciembre se designara un segundo ministro de Economía, Antonio Erman González. Éste, rápidamente estableció un recorte en el gasto público con el objetivo de alcanzar el equilibrio fiscal y lanzó el Plan Bonex⁵⁹. Finalmente, tras un nuevo repunte inflacionario en 1990, en febrero de 1991 asumiría el tercero, Domingo Cavallo. A partir de su llegada se comenzaría a gestar el nuevo plan económico que sería el sustento de la estrategia de crecimiento hasta su abandono a comienzos del año 2002: la Ley de Convertibilidad -aprobada el 1º de Abril de 1991-. La misma, entre otras cuestiones, consistía en el establecimiento de una paridad cambiaria fija respecto del dólar y la exigencia de un respaldo total de la moneda en circulación (Rapoport, 2003). La aprobación de esta ley es interpretada como una forma de “atarse las manos” porque impedía futuras correcciones y ajustes necesarios por causa de *shocks* externos (Weyland, 2002).

La rápida solución de la hiperinflación y la consecuente estabilización de precios, retroalimentaría el estilo de liderazgo y asignaría confianza para la continuación de políticas económicas en el sentido del Consenso de Washington⁶⁰. A su vez, la aplicación del Plan de Convertibilidad estaba sustentada en el nuevo equilibrio de alianzas construido por el gobierno. Esto supuso un alejamiento de las bases programáticas del peronismo y de la coalición electoral que

⁵⁸ 40% en diciembre, 79% en enero, 61% en febrero y 95% en marzo. (Fuente: Rapoport, 2003: 970)

⁵⁹Consistía en un canje compulsivo de depósitos a plazo fijo y en caja de ahorro, por títulos públicos en dólares a diez años.

⁶⁰Weyland (2002) menciona la “sinergia” que existe entre la aplicación de reformas estructurales neoliberales y estilos de liderazgo neopopulistas. Ello se explica porque: a) el apoyo popular silenció a los opositores, b) el liderazgo personalista de Menem atacó a las instituciones de intermediación de intereses apoyado en el éxito en su ofensiva sobre la hiperinflación y c) las reformas estructurales promovidas atacaban sectores específicos que, en la retórica menemista iban contra el interés común.

lo había apoyado. Así, la nueva coalición estaría conformada por grupos de empresarios, organismos financieros y economistas ortodoxos (Novaro, 2003). A ello -y al discurso tecnocrático de Menem y Cavallo- ayudó el estado de la opinión pública, la cual se manifestaba severamente crítica respecto de la clase política (Weyland, 2002).

En una segunda instancia, la preocupación del gobierno pasó a ser el plan de privatizaciones, la reforma de la administración y del sistema de seguridad social -introduciendo las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP)-; en suma, encarar la reducción del rol interventor del Estado. En lo que refiere a la apertura de la economía se continuó con el proceso de reducción de aranceles iniciado en 1976. La profundización de la apertura comercial trajo aparejado no sólo un aumento de las exportaciones -sin modificarse la estructura de las mismas- sino un incremento aún mayor de las importaciones. Esto estuvo determinado por la reducción de aranceles y la existencia de una moneda “fuerte”. Por último, en el año 1989 se autorizó la total libertad de ingreso y egreso de capitales (Tomassi coord., 2004).

Entre los principales logros del gobierno menemista durante los primeros años, podemos destacar (siguiendo a Rapoport, 2003) la contención de la inflación y la obtención de sucesivos superávits fiscales (hasta 1993). Desde una mirada más amplia: la estabilidad macroeconómica y el crecimiento económico. Esto fue conseguido a través del aumento en la recaudación tributaria (por el aumento de la actividad económica, la reducción de la inflación y la evasión fiscal) y los ingresos provenientes de las privatizaciones de empresas públicas. Rapoport (2003) sostiene que resulta claro que las mismas se efectuaron justamente para conseguir dicho objetivo y no para mejorar su funcionamiento y la calidad en la prestación de los servicios. En este sentido, Novaro plantea que una de las fórmulas del gobierno menemista fue la ejecución de políticas de “...*fácil implementación que produjeran resultados palpables e inmediatos.*” (2003: 55). Entre las victorias del gobierno, hay que sumar la consecución de la pacificación social tras la efectiva resolución del último levantamiento militar el 3 de diciembre de 1990.

Para elaborar una construcción articulada que nos permita comprender el posterior manejo político del fenómeno de crisis de este patrón, es que a continuación procuraremos desagregar “el cómo”. Esto refiere al **repaso de la forma en que se fueron construyendo las decisiones desde el punto de vista político.**

Jones (2002) resume el funcionamiento exitoso del presidencialismo argentino -hasta 1995- a partir de tres factores ligados entre sí: a) la existencia de un sistema de dos partidos dominantes, b) el nivel elevado de disciplina partidaria y c) un sistema federal que redujo la premisa que, en el presidencialismo, el “ganador se lleva todo”. Los dos primeros factores refieren a lo que Mainwaring y Shugart (1997) denominan como poderes partidarios del presidente. Hasta 1995, el PJ y la UCR obtuvieron en todas las elecciones legislativas un porcentaje superior al 80% (sumando

los votos de ambos partidos). Sin embargo, el PJ obtuvo la mayoría absoluta de los escaños -contando con el apoyo de la Alianza de Centro- lo cual le facilitó la tarea de gobierno (Fuente: Jones, 2002 y Malamud, 2002⁶¹). Vinculado con el grado de disciplina del partido del presidente en el Congreso, sólo nos limitaremos a enumerar alguna de las razones que se brindan para que la misma haya sido elevada: a) la elección de diputados en listas cerradas; b) el líder del partido era también el presidente de la Nación. Menem asumió la presidencia del PJ en diciembre de 1990⁶². Por último, c) el control de la etiqueta partidaria⁶³.

Sin embargo, lo que nos interesa es lo que Jones (2002) describe como los factores que hicieron que el sistema democrático se viera “opacado”. Ellos fueron: a) la limitación del poder y autonomía de las provincias a través del control de flujo de recursos y las amenazas de intervención -en cuatro ocasiones vuelta efectiva-, b) la ausencia de protecciones adecuadas para la rama judicial y, c) los poderes legislativos del presidente, en donde se destacó la utilización de decretos de necesidad y urgencia (DNU).

Con respecto al federalismo argentino tanto Malamud (2001) como Jones (2002) concuerdan que era débil, porque las provincias menos poderosas económicamente dependían financieramente del gobierno federal, a través del “Sistema Nacional de Coparticipación Federal”⁶⁴. Además, la capacidad de intervención -expresada en el artículo sexto de la constitución federal- supuso otro elemento que operó en desmedro de la autonomía provincial.

La cooptación del Poder Judicial se observó cuando Menem recibió la aprobación (el 5 de abril de 1990) a su proyecto de Ley para aumentar el número de miembros (de 5 a 9) de la Suprema Corte de Justicia (SCJ). Los mismos, pasarían a ser nombrados por el presidente y confirmados por el Senado, el cual tenía mayoría absoluta justicialista. Por lo tanto, la SCJ no interferiría en las propuestas legislativas del presidente Menem. A esto debe sumársele el hecho que dos jueces renunciaron ante esta situación, por lo que en total pudo nombrar seis de los nueve miembros.

Por último, los poderes legislativos del presidente lo ubican, junto con los poderes partidarios antes descritos, como “potencialmente dominante”. En cuanto a lo que se denomina “decretos delegados”⁶⁵, podemos encontrar dos leyes significativas -a las cuales hicimos mención líneas atrás- aprobadas en 1989: la 23.696 de la Reforma del Estado y la 23.697 de Emergencia

⁶¹La política económica emprendida por Menem provocó algunas disidencias que fueron suplidas por el apoyo de algunos partidos menores para la votación de las leyes que el Ejecutivo enviaba al Congreso -por ejemplo: Unión de Centro democrático que integraba la Alianza de Centro- (Novaro, 2003).

⁶²Novaro dice al respecto: “Tras asumir la presidencia del PJ (...) lo dinamizó y verticalizó como polea de transmisión de su voluntad, y lo tornó crecientemente dependiente del gobierno nacional tanto en términos políticos como financieros.” Más adelante afirma: “...al tiempo que condicionó el ritmo y la modalidad de las políticas de reforma, garantizó su aplicación y sostenimiento.” (2003: 56-57)

⁶³Para un estudio más profundo acerca de la disciplina partidaria en Argentina ver: Jones, 2002 y Mustapic, 2002.

⁶⁴Este sistema implica que la mayor parte de los impuestos son recaudados por el gobierno federal y luego redistribuidos por éste entre las provincias.

⁶⁵Otorgan la facultad para que el Ejecutivo emita decretos en áreas específicas.

Económica. Éstas, otorgaron la posibilidad para que el Ejecutivo emitiera decretos en áreas fundamentales para las pretensiones del presidente de abordar la reforma estructural y la liberalización económica. Por su parte, los DNU fueron utilizados entre 1853 y 1989 en 25 ocasiones -10 bajo el gobierno de Alfonsín-. Sin embargo, entre el 8 de julio de 1989 y el 23 de agosto de 1994 se aplicaron en 336 ocasiones (Fuente: Jones, 2002). Vale remarcar que no estaban previstos por la constitución hasta la reforma de 1994⁶⁶. Los vetos totales y parciales⁶⁷ fueron utilizados en 109 ocasiones durante el primer gobierno de Menem. Sobre todo, fueron aplicados en leyes que él mismo había remitido al Congreso y que habían sufrido modificaciones que no consideraba apropiadas (Fuente: Jones, 2002).

De este modo, se evidencia una capacidad de legislar sin necesidad de pasar por el Congreso. Ello delinea un panorama que puede ser resumido como de un *presidente proactivo y parlamento reactivo*⁶⁸. Esto no sólo se explica por el estilo de gobierno de Menem y la grave situación económica bajo la cual asumió, sino por ciertas variables institucionales. Entre ellas, Morgenstern (2003) destaca la baja tasa de reelección de los legisladores, lo que actuó contra la posibilidad de profesionalización del Congreso y su capacidad de control sobre el Ejecutivo. A su vez, agrega la ya comentada unidad partidaria y los poderes constitucionales del presidente (utilizados *de facto* hasta 1994)⁶⁹.

La reforma constitucional de 1994 fue producto del Pacto de Olivos del 14/11/1993, donde Menem y Alfonsín acordaron el “núcleo de coincidencias básicas” y algunos puntos sobre los cuales los constituyentes tenían libertad para deliberar. Esta reforma fue entonces el fruto de un acuerdo partidario, lo cual permitió su consolidación. Pero, “...*fue más un resultado de la extorsión que de la negociación (...)*” (Novaro, 2003: 67) significando un “desastre” para la UCR porque minaba su rol como oposición (Jones, 1997). Con ella, se institucionalizaron los poderes legislativos del presidente, se redujo el mandato de seis a cuatro años -siendo electo en forma directa-, se introdujo la posibilidad de recurrir a un balotaje, se estableció que el nombramiento de la SCJ debía ser ahora aprobado por 2/3 del Senado y se creó el cargo de Jefe de Gabinete -el cual puede ser censurado por el Congreso-, entre otras cuestiones. Así, Menem recibía la posibilidad de ser reelecto (asumió la segunda presidencia en mayo de 1995) a cambio de todas estas modificaciones que imponían límites al presidente. Sin embargo, las mejoras en clave democrática de la reforma son dudosas porque ellas -como ser, la reglamentación de los decretos- no quedarían activadas con

⁶⁶La SCJ definió de manera ambigua las circunstancias bajo las cuales podían ser utilizados.

⁶⁷Los vetos parciales no eran contemplados por la constitución antes de 1994.

⁶⁸Novaro (2003) sostiene que la colaboración y el control del Ejecutivo por parte del Congreso era una dinámica casi exclusiva del PJ por el carácter minoritario y dividido de la oposición.

⁶⁹Vale remarcar que no existe consenso en la categorización de las relaciones Ejecutivo-Legislativo. En este sentido, Eaton (2002) y Mustapic (2002) relativizan el carácter reactivo del Congreso argentino.

la misma rapidez con la que se implementaron las reformas estrictamente electorales (Novaro, 2003).

Una breve mención a la segunda presidencia de Menem se vuelve obligada por el cambio en la coyuntura económica. La crisis financiera de 1995 -“efecto tequila”- colaboró con la pretensión reeleccionista de Menem en términos de la Teoría de las Prospectivas. Sin embargo, no se realizarían reformas con la misma intensidad del primer mandato. El logro de la estabilidad pasó a segundo plano y la “deuda social” de las reformas -en un marco de incremento del desempleo- sería la principal preocupación para la opinión pública en estos años (Weyland, 2002).

Esta segunda etapa se caracterizaría por un incremento en los cuestionamientos internos al liderazgo menemista. La pretensión de lograr la reelección es interpretada por diversos analistas como el motivo que indicó el inicio de la ruptura en la hegemonía menemista (Novaro y Palermo, 1996). Los reclamos desde el Ejecutivo para la delegación de poderes de emergencia y el dictado de decretos, endurecería la imagen negativa -de abuso de poder- de Menem. Ello se vio fortalecido por la percepción que la crisis económica provenía del exterior, cuestión que dificultaba la aceptación de medidas drásticas. A su vez, debido a la escasez de recursos -producto del fin de ingresos por concepto de privatizaciones- el mantenimiento del modelo económico redundaría en un incremento sostenido del endeudamiento. En suma, los poderes del Ejecutivo se irían equilibrando con un Congreso que cada vez intervenía más para frenar o modificar las pretensiones reformistas. Ello, en un contexto de debilitamiento del liderazgo presidencial dentro de su propio partido -tras la reelección-, y de crecimiento de la oposición después de las legislativas de 1997. Ahora bien, el mayor equilibrio entre poderes se dio una vez que el patrón de crecimiento ya había sido plenamente instalado. Por lo que, con la excepción de la reforma laboral, el patrón de crecimiento engranó sus piezas centrales con un Congreso básicamente *reactivo* e incluso *servil*⁷⁰.

Repasaremos a continuación el *timing* en la toma de decisiones por parte de los encargados de elaborar los lineamientos de las políticas económicas. El periodo estuvo caracterizado por focos de *shock* en la toma de decisiones. Esto fue una consecuencia directa del modo en que el régimen de gobierno estuvo articulado en este período y, como hemos dejado entrever, como lo ha estado en la historia argentina a lo largo del siglo XX. En el informe *Understanding Reform: the case of Argentina* (Tomassi coord., 2004) se observa que hubo “reformas intensas” en varios campos entre 1989 y 1993: política monetaria y financiera (Ley de Convertibilidad), política fiscal (con los sucesivos incrementos y generalización del IVA), política comercial (con la reducción de aranceles a la importación), privatizaciones (ENTEL, Aerolíneas Argentinas, sectores de la petroquímica;

⁷⁰Todo lo mencionado hasta el momento en relación al funcionamiento del régimen de gobierno en Argentina durante las presidencias de Menem, nos permite retomar la denominación de “presidencialismo concentracionista” que Malamud (2001) efectúa en su estudio del presidencialismo. Nos remite a un *policy style* (Torre, 1998) centrado en el Poder Ejecutivo, con un liderazgo plebiscitario y personalizado.

todos en 1990) y eliminación de control de precios de bienes y servicios. Observamos entonces que se implementaron políticas de manera veloz en diversas áreas, sin contar con agentes de veto que las frenaran durante la instalación y apogeo del patrón de crecimiento económico.

En suma, el período se caracterizó por la construcción de rumbos de acción no concertados que minaron el *accountability* vertical y horizontal (Novaro, 2003)⁷¹. En relación a la primera, Menem encarnó la nación, presentándose por encima tanto de partidos como de intereses organizados (O'Donnell, 1994). En relación a la segunda, la concepción de la relevancia de lo técnicos y el “pasar por encima” del control del Congreso es ejemplo de ello. Novaro afirma que durante los gobiernos menemistas se resolvieron los problemas de gobernabilidad en términos de eficacia pero no de legitimidad ya que predominaron los componentes “...delegativos, decisionistas, personalistas, extra o anti-institucionales, que colocaban a la Democracia argentina frente al peligro de que los desequilibrios hiper-presidencialistas se transformaran en un rasgo permanente del orden político.” (2003: 52-5). Sobre la base de una crisis severa (hiperinflación e inestabilidad política), por la débil oposición (confirmada en el Pacto de Olivos y en las sucesivas elecciones), por la disciplina partidaria y los componentes plebiscitarios de su liderazgo (en tanto había conseguido unificar nuevamente al Peronismo), Menem logró consolidar su estrategia reformista con un liderazgo fuerte -primero de facto y luego de *jure*-. Se configuró así un esquema democrático “delegativo” (O'Donnell, 1994). Sin embargo, la marcha de la economía así como las disidencias y conflictos a la interna de su partido durante su segunda presidencia, lo llevarían a la derrota electoral en las legislativas de 1997 y a la rotación del partido en el gobierno en las presidenciales de 1999.

3.2 URUGUAY: Las reformas, una breve mirada al qué y el cómo

Los fracasos en la implementación de medidas de política económica supusieron, a título de Notaro (2001), “*la batalla que ganó la economía*”, terminando de desgastar a un gobierno militar que ya había fracasado en el plebiscito de 1980. La transición entre regímenes políticos sería negociada en distintos ámbitos (conversaciones del Parque Hotel) hasta llegar al Pacto del Club Naval y a las elecciones nacionales del 25 de Noviembre de 1984. En estas elecciones hubo ciertas restricciones ya que por ejemplo, no se autorizó la postulación de Ferreira Aldunate y Seregni.

La preocupación central del gobierno democrático presidido por Sanguinetti fue la de mantener la estabilidad económica y evitar la crisis de un sistema bancario agobiado por deudores morosos. En cuanto a la estabilidad política, la misma se persiguió a través de: a) los Consejos de Salarios -como retorno de la negociación tripartita en el sector privado-, b) la Ley de Amnistía -8 de Marzo de 1985- y c) a través de un discurso conciliador. Esto último se evidencia en que la coparticipación alcanzó al FA, ocupando algunos cargos en directorios de empresas públicas.

⁷¹Novaro hace referencia aquí a O'Donnell (2001), quien trabaja estos conceptos.

Persiguiendo una lógica de “apaciguamiento de las aguas” también se dictó la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado (Ley 15.848). Diversas organizaciones procuraron revocarla a través de un referéndum en el cual, sin embargo, triunfó la opción por la no derogación.

Además, y siguiendo con el panorama de la economía nacional, se debía hacer frente al pago de las obligaciones contraídas con el extranjero. La deuda externa, a la cual se siguió recurriendo (igual que en Argentina, para rescatar al sistema bancario), se vio aliviada por: a) un incremento de las exportaciones no tradicionales, dado un aumento de la demanda de los países de la región -con los cuales se habían firmado acuerdos en la década del setenta⁷²- y, b) por una recuperación de las reservas internacionales. Además, vale decir que el gobierno de Sanguinetti tuvo, de acuerdo a Finch: “... *pragmatic willingness to take advantage of favourable circumstances than to the implementation of an overall strategy.*” (1997:11). La aplicación de una estrategia general podría haber surgido de tomar en cuenta los planteos de la CONAPRO⁷³. En relación al período de transición de régimen político se dice que: “...*el período 1985-90 se caracteriza por (...) [no tener] un patrón claro de política económica, fuertemente condicionada por el pago de las obligaciones de la deuda externa y la consiguiente necesidad de divisas. En ese marco, las exportaciones pasan a constituir el principal instrumento para lograr dicho objetivo.*” (Failache et al., 2003: 8).

La década del noventa, **desde el punto de vista económico**, se caracterizó por la continuación de muchos elementos que rodearon a la economía uruguaya en las dos décadas anteriores; por la pretensión de instalar un nuevo patrón de crecimiento económico llevando adelante los lineamientos que emergieron desde el Consenso de Washington (Antía, 2001 e Instituto de Economía, 2002).

Luis Alberto Lacalle ganó las elecciones en 1989 con un discurso que no se alejó de sus posteriores acciones e intenciones en materia de política económica. Asimismo, se demostró la capacidad de alternancia en el poder, al igual que en Argentina. Junto con estas elecciones se celebró un plebiscito para asegurar que las jubilaciones y pensiones se indexaran de acuerdo al índice medio de salarios; el apoyo a la propuesta fue de un 72,5% (Fuente: Moreira 2004). Ello, creemos, daría la señal al gobierno que no sería tan sencillo llevar a cabo sus intenciones de reforma⁷⁴. Vale resaltar que Lacalle ganó con el 38,9% de los votos y su fracción obtuvo el 22%

⁷²En 1974 se firma el PEC (Protocolo de Expansión Comercial) con Brasil y en 1975 el CAUCE (Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica) con Argentina.

⁷³Es interesante la cuestión de ¿por qué Argentina vivió un proceso hiperinflacionario y Uruguay no? Una respuesta tentativa podría ser que la aplicación de *shocks* y la concomitante no previsible de reglas de juego no concertadas fueron los determinantes de la incontrolable espiral inflacionaria en el caso argentino.

⁷⁴Vreeland (2003) realiza un estudio del acuerdo al que llega el gobierno de Lacalle con el FMI en 1990. A grandes rasgos, sostiene que la firma de dicho acuerdo no se realizó para obtener financiamiento sino para contar con las condiciones que se imponían desde aquel organismo para aprobar la entrega del crédito. Así, Lacalle contaría con las bases de apoyo que no disponía en el país para llevar adelante la reforma de un Estado de Bienestar al que consideraba

(Fuente: Lanzaro, 2000). Además, contaba con un 18% de aprobación por parte de la ciudadanía a seis meses de haber asumido en el cargo (Vreeland, 2003).

Si bien Lacalle asumió en un período de crisis, no era tan profunda como en Argentina⁷⁵. La reducción de los desequilibrios macroeconómicos continuó siendo la principal “obsesión”. Para conseguirla, se persiguió el equilibrio fiscal impulsando diversos ajustes fiscales (1990 y 1995) y se redujo la inversión pública así como los subsidios a las exportaciones (Antía, 2001 e Instituto de Economía, 2002). Se adoptó -nuevamente- la política cambiaria como la principal herramienta para conseguir la estabilización de precios, aplicando un tipo de cambio fijo con bandas de flotación -entre las cuales el peso era libre de variar en relación al dólar-. Antía plantea que esta política “...operó muy lentamente sobre la inflación, al punto de que recién al cabo de ocho años la misma se ubicó por debajo del 10% anual” (2001: 132-133). Por lo tanto, se consiguió una lenta estabilización de precios basada en el tipo de cambio.

Con una economía que aparecía finalmente “saneada” se pudo profundizar en las medidas liberalizadoras, intentando llevarlas a otros planos. Vaillant (2003) estudia la reforma comercial en Uruguay y apunta que desde la restauración democrática se continuó la política aperturista iniciada en 1973, aunque en un principio se enlenteció⁷⁶. Asimismo, afirma que entre 1990 y 1994 se aceleró la reducción arancelaria y que, entre 1995 y 2000 se sucedió “...una convergencia hacia la política comercial común en el MERCOSUR.” (2003: 120). Dicha convergencia en materia arancelaria es la que se deriva del Tratado de Ouro Preto (diciembre de 1994)⁷⁷. La apertura comercial centrada en el acercamiento a la región encuentra sus orígenes en los acuerdos firmados en la década del setenta, profundizándose con la firma del Tratado de Asunción en marzo de 1991 y que dio origen al MERCOSUR (Mercado Común del Sur). Por lo tanto, esta nueva etapa de apertura comercial ya no sería unilateral (esto es aplicable también para el caso argentino).

En relación al sistema financiero -siguiendo a Antía (2001)- su buscó el saneamiento y el fortalecimiento del mismo. Esto incluyó la reforma del sistema financiero estatal y la pretensión de fortalecer al Banco Central como autoridad fiscalizadora. Con estas precisiones, se procuró continuar con la idea del Uruguay como “plaza financiera regional” lo que suponía: “...la admisión del dólar como unidad de cuenta para los contratos internos, la libre movilidad de capitales y

“insostenible”. A su vez, “...in Uruguay, the liberal sectors have never had enough power to carry their reform program through by themselves” (Forteza et al., 2004: 22). Ejemplo claro de ello es el fracaso de la propuesta de reforma de la seguridad social propuesta por Lacalle.

⁷⁵El producto estaba estancado y la inflación, luego de ser reducida, se incrementó hasta llegar a un 129% en 1990 (Fuente: Finch, 1997).

⁷⁶Ejemplo de ello es que en un primer momento Lacalle decide aumentar los impuestos a las importaciones y luego, en 1992 los redujo (Vreeland, 2003).

⁷⁷Esto es también aplicable al caso argentino.

divisas, y la permisividad para la instalación de la banca off-shore.” (Failache et al., 2003: 7)⁷⁸. De este modo, observamos que se mantuvo la liberalización del sistema financiero.

Hasta 1998 se logró una considerable expansión económica, en un contexto donde las importaciones crecieron más que las exportaciones -al igual que en Argentina-. Todo esto fue posible gracias a un importante arribo de capitales extranjeros atraídos en esos años hacia los mercados “emergentes”. Arribaron en una escala que permitía, como señala Finch (1997), contrarrestar el déficit en Cuenta Corriente y generar reservas internacionales. La quita de deuda lograda con el Plan Brady, las efectivas negociaciones y el cumplimiento en el pago de la misma -lo que se asocia con la pretensión de fortalecer el sistema financiero-, dieron la necesaria confianza a los inversores⁷⁹. En relación a este punto Finch señala que: “...*the debt profile improved, but the success of the model clearly depends on the country's continued capacity to borrow.*” (1997: 23)

Por otra parte, los intentos por reducir el papel del Estado como agente económico se vieron mayormente frustrados por lo que la reforma del mismo avanzó lentamente. Encontró los frenos propios de una sociedad que valoraba la intervención del Estado (Forteza et al., 2004)⁸⁰. Esto ha valido reformas constitucionales como la de 1989 y la oposición al proyecto de Ley de Empresas Públicas en diciembre de 1992; 79,1% votó a favor de la derogación de ciertos artículos (Moreira, 2004). Constatamos entonces cómo la ciudadanía -y sus distintos canales de expresión- pusieron un freno significativo en determinados aspectos del nuevo patrón de crecimiento económico. Al analizar el ciclo de reformas que se procesaron en Uruguay, Moreira señala que: “*Esa dinámica virtuosa de reformas, no se debió únicamente a la intención de los reformadores, sino a dos capacidades de veto (...) el de un partido de izquierda (...) y el veto de los actores sociales, vehiculado a través de los dispositivos de Democracia directa (...)*” (2000: 187). Ello significó un importante freno -o veto- a la transformación en diversas áreas donde el Estado ha intervenido durante décadas.

Este freno no impidió, sin embargo, que se vendiera el 51% de las acciones de PLUNA, que la Compañía del Gas se vendiera en su totalidad a GASEBA en 1994, que el BSE perdiera el monopolio de seguros de automóviles, que en 1997 se pusiera fin al monopolio de generación de electricidad -aunque hasta el momento no han habido propuestas de implementación- y que se otorgaran concesiones para la prestación de servicios en distintas áreas. Finch dice que: “*Private capital has thus been able to penetrate the public sector, but the major enterprises (including ANCAP) remain in operation if not intact*” (1997: 26). Así, los mecanismos seguidos fueron:

⁷⁸Para un análisis del crecimiento del sector bancario a lo largo de la década del noventa, ver: Porto, 2002 y Failache et al., 2003.

⁷⁹En 1997 Uruguay obtuvo el grado de *investment grade* para sus títulos de deuda.

⁸⁰En este texto se agrega que, por un lado, los sindicatos públicos estaban bien organizados y por otro, a la interna de los partidos tradicionales -supuestamente la coalición reformista- no había consenso al respecto.

desmonopolización (seguros de automóviles, puertos, telefonía celular e internacional), realización de concesiones y creación de empresas mixtas (PLUNA).

A su vez, se conformó -en el segundo gobierno de Sanguinetti- un sistema de seguridad social mixto combinando la capitalización individual controlada por las AFAP⁸¹ con el régimen anterior controlado por el BPS (Bergara et al., 2004). Paralelamente, se encaró la reforma de la Administración Central, procurando mejorar su eficiencia y obtener una mayor descentralización de sus funciones⁸².

En relación a “lo político”, gran parte de la descripción “estilizada” que se realizó en el capítulo anterior es válida para este período. Este axioma se apoya en que muchos autores sostienen que predominó la restauración de la Democracia por sobre la reforma de los “códigos” políticos vigentes antes del régimen autoritario (Caetano y Rilla, 2003 y Lanzaro, 2000). Esto significa que, si bien han ocurrido grandes transformaciones en el esquema de competencia política, gran parte de las instituciones formales e informales -tradición cívica- encuentran líneas de continuidad con la larga duración. Sin embargo, vale la explicitación y complejización de algunas cuestiones, tanto de las que se han modificado como de aquellas que no.

En primer lugar, respecto a las relaciones Ejecutivo-Legislativo, se mantuvo el equilibrio e inclusividad que se derivan, tanto del régimen electoral descrito en el capítulo anterior como de la tradición cívica -coparticipación-. A su vez, los presidentes electos contaron con importantes poderes legislativos como la iniciativa privativa, la iniciativa presupuestaria, el veto parcial y, por último, la posibilidad de enviar proyectos de Ley de urgente consideración (Fuente: Chasqueti y Moraes, 2000; Bergara, et al., 2004). Se habla de “asimetría formal” por la configuración de un presidente institucionalmente fuerte en relación al Poder Legislativo (Chasqueti y Moraes, 2000). Pero, se debe tomar en cuenta lo que estos autores denominan como “control político”, que surge de los efectos que provoca el sistema electoral. Todo lo cual, redundó en presidentes políticamente débiles.

A pesar que las grandes líneas descritas en el capítulo anterior respecto del sistema de partidos se han mantenido -todas las cuales denotan un sistema de partidos institucionalizado-, es de destacar la consolidación de un tercer partido con posibilidades ciertas de ganar. Con ello, es imprescindible hacer notar la creciente fragmentación del sistema de partidos -manteniéndose constante la existencia fracciones institucionalizadas- con lo cual: “...*el partido ganador queda en una situación de minoría mayor, con saldos cada vez más justos*” (Lanzaro, 2000: 111). El crecimiento del caudal electoral del FA (luego Encuentro Progresista-Frente Amplio y finalmente

⁸¹Administradoras de Fondos de Ahorro Provisional (AFAP). Se estableció un régimen de cuentas personales administradas por entidades privadas. Además se creó una AFAP (República) de derecho privado pero de propiedad de empresas estatales (BROU, BPS y BSE) que se convertiría en la más importante del mercado. En el año 2000 “... *tenía el 37,6% de los afiliados y el 56% del fondo de ahorro provisional.*” (Antía, 2001: 138).

⁸²Para un estudio en particular acerca de la reforma en la Administración Central, ver Narbono y Ramos, 2002.

Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría) confirmaría el pasaje de un “sistema bipartidista” a un “multipartidismo moderado” -siguiendo a Sartori⁸³. De este modo, el sistema de partidos se fragmentaría en tercios, modificando los ejes de la competencia partidaria a lo largo de la década y en los primeros años del siglo XXI⁸⁴. Concomitantemente con el crecimiento del FA, fue decreciendo el apoyo parlamentario del partido ganador (con la excepción de la elección de 1999) y de la fracción del presidente (con la excepción, aunque no muy significativa, de la elección de 1994). De este modo, los presidentes que gobernaron desde la restauración democrática ya no sólo debieron efectuar pactos dentro de su partido sino también inter-partidarios para poder llevar adelante sus agendas de gobierno. Es la emergencia de un multipartidismo lo que explicaría esta necesidad (Chasquetti y Moraes, 2000).

Para superar el carácter políticamente débil, los presidentes han requerido entonces la consecución de acuerdos. Al asumir, Lacalle formó un gobierno de Coincidencia Nacional con el Partido Colorado, del cual sin embargo sólo permanecería hasta el final la Unión Colorada y Batllista. Al inicio, eran ocho los ministros blancos y cuatro los ministros colorados. El Foro Batllista -sector liderado por el Dr. Julio María Sanguinetti- fue el primero en abandonar la coalición y, en febrero de 1992 el sector del Dr. Jorge Batlle haría lo propio. Tras las elecciones de 1994, quedaría conformada una coalición de gobierno entre el PC y el PN. Ésta, comprendería a casi todos los sectores de ambos partidos lo cual: “...se traduce en la composición del gabinete ministerial y en la designación de los cuadros superiores de la administración, en la configuración de la agenda de gobierno y en el diseño de las políticas, en la procesalidad de las decisiones y en los andamios parlamentarios.” (Lanzaro, 2000: 152).

Las coaliciones de gobierno -las cuales fueron aumentando su vigor- son un rasgo central de este período, estableciéndose una coordinación que unieron -a través de compromisos- al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo (Lanzaro 2000). Sin embargo, esto sucedía en el marco de una oposición que, como vimos, venía en constante y progresivo crecimiento. Debemos agregar además, la alta tasa de reelección en el legislativo, lo cual redundó en un mayor aprendizaje de la tarea legislativa -profesionalización, en términos de Morgenstern (2002)- y en un mayor poder de influencia⁸⁵. De este modo, se configuró un esquema de fuertes “frenos y contrapesos” y podemos

⁸³El FA obtuvo los siguientes porcentajes en las elecciones nacionales desde su creación: 18% en 1971, 21% en 1984, 21% en 1989, 31% en 1994 y 40% en 1999 (Fuente: Lanzaro coord., 2004).

⁸⁴Es interesante observar el cambio que se estaría gestando en la competencia política-partidaria, en tanto se podría afirmar la existencia de una configuración en términos de “familias ideológicas”. Para un estudio al respecto, ver: LUNA, Juan Pablo (2004): “De familias y parentescos políticos: Ideología y competencia electoral en el Uruguay contemporáneo” en LANZARO, Jorge coord. (2004): *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*, Editorial Fin de Siglo, Montevideo, Uruguay. También, ver Moreira (2004).

⁸⁵Chasquetti (2004), presenta evidencia sobre la tasa de reelección del FA (partido de oposición).

decir entonces que el Poder Legislativo no ha sido meramente reactivo⁸⁶. Por lo tanto, existió un *Coalitional President, workable assembly* (Cox y Morgenstern, 2002).

Para desarrollar un poco más la idea podemos decir que: por un lado, los presidentes contaron con poderes institucionales fuertes y con poderes partidarios que les aseguraron la disciplina partidaria⁸⁷. Por otro lado, la fragmentación del sistema partidario -quedando el partido ganador cada vez con menor margen por sobre los perdedores- y el no poder asegurarse una mayoría propia en las cámaras -ya no sólo de partido sino de fracción-, sumado a la existencia de institutos “parlamentaristas”, jugaron en detrimento del poder de los presidentes electos⁸⁸. A su vez, las coaliciones inter-partidarias suponen pactos que, de no cumplirse, pueden provocar el quiebre de las mismas.

Diversos analistas sostienen que la reforma constitucional promovida en el segundo gobierno de Sanguinetti tuvo como incentivo la “amenaza” de un posible gobierno de izquierda a partir de las elecciones de 1999 (Bergara et al. 2004 y Moreira, 2004). De este modo, la reforma introdujo cambios centrados en el régimen electoral. Entre las modificaciones impulsadas podemos destacar: la elección presidencial por mayoría absoluta y a doble vuelta entre candidatos únicos por partido, emergidos de elecciones internas.

Así, se afirma que las modificaciones en la elección presidencial fomentarían la formación de coaliciones para la segunda vuelta, asumiendo que ningún candidato alcanzaría por sí sólo la mayoría absoluta en la primera. Sin embargo, también se afirma que empeoraría la situación legislativa del presidente ya que es posible que el presidente electo haya obtenido el segundo lugar en la primera vuelta. A ello se agrega que no tiene por qué poseer la mayor cantidad de escaños de su partido, ya que al ser el candidato único, puede haber sido votado a través de cualquier fracción del mismo.

Este esquema se completa con la relevancia de los institutos de Democracia directa que efectivamente se emplearon⁸⁹. Como ya apuntáramos, la opinión pública ha ejercido una considerable influencia, marcando los ritmos y contenidos del proceso de reformas a través de la utilización de estos institutos -o la amenaza de convocarlos-, actuando como importantes “agentes de veto” contra la coalición reformista (Bergara et al., 2004). Forteza dice que: “*In general,*

⁸⁶Morgenstern (2002) plantea que Mezey realizó una tipología y ubicó a Uruguay como una “*strong legislature*”

⁸⁷La misma estuvo asegurada, entre otras razones, por: a) la elección por representación proporcional en listas cerradas y bloqueadas de fracciones. Esto provocó que los líderes de las fracciones tuvieran incidencia en la elaboración de las listas, lo cual estimulaba que los legisladores siguieran las orientaciones de su líder (Chasqueti y Moraes, 2000); b) la conformación de coaliciones inter-partidarias (Bergara et al., 2004). Podemos agregar -siguiendo los criterios de Morgenstern (2002)-: c) la relevancia de las etiquetas partidarias que se deriva de la alta institucionalización, d) la no existencia de un sistema federal y e) la relativa cohesión ideológica a la interna de los partidos. Este último aspecto puede ser pasible de debate, es por eso que preferimos colocarlo como “*relativa cohesión*”. Un elemento que justificaría la denominación es el estudio de las “familias ideológicas”.

⁸⁸Buquet (2000) agrega que, la elección de 1994 inhibió la posibilidad de que los dos partidos tradicionales pudieran aprobar por sí solos aquellas leyes (de gran relevancia) que deben decidirse por 2/3.

⁸⁹Vale destacar que la utilización de dichos recursos tiene ya una larga tradición en el país.

Uruguayan public opinion has been reticent on the question of market-friendly reforms, but some reforms have had explicit or tacit support” (2004: 13).

Analizando el *timing*, podemos destacar el carácter gradual de la implementación del proceso de reformas estructurales. Ello se debe a los constreñimientos derivados de las instituciones formales (presidente con fuertes poderes legislativos pero en un marco de multipartidismo y fraccionalización partidaria, Democracia directa, entre otros) y de las instituciones informales o tradición cívica (coparticipación y necesidad de construir acuerdos). Todo lo cual, desembocó en un modelo que se instaló con medidas graduales y que ha procurado evitar el enfrentamiento sin recurrir a las medidas de *shock*. En el texto *Understanding Reform...* se dice: “*A general hypothesis of this research (...) is that the gradualism of the Uruguayan reform process and political and social inclusion go hand in hand.*” (Forteza et al., 2004: 18).

Por último, si bien Weyland (2002) no analiza el caso uruguayo, si aplicamos su lógica podríamos decir que en Uruguay no se aplicó una reforma utilizando medidas de *shock* porque no era una Democracia frágil -desde el punto de vista institucional y de tradición cívica-. Además, en el país no había una crisis severa que ubicase a los agentes en el dominio de las pérdidas. A la vez que, por la propia trayectoria institucional formal e informal, es de suponer que los diversos agentes hubieran reaccionado contra la aplicación de medidas de *shock*, tal cual sucedió en el caso venezolano.

CAPÍTULO IV: EL DESENLACE DE UNA CRISIS CON DOS RUTAS.

Ahora nos ubicaremos en lo que sería el final “no feliz” de una década de reformas y auge del patrón de crecimiento económico. La CEPAL denominó al período 1998-2002 la “Media década pérdida” (Ocampo, en Notas de la CEPAL n°24, Agosto 2002). La descripción que a continuación presentamos comienza con los gobiernos que resultaron electos en 1999 porque coincide con el inicio de la recesión y, posteriormente, de crisis económica.

4.1. Argentina

En agosto de 1997 se creó la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación -en adelante, Alianza- para evitar el juego de suma cero dentro de la oposición entre UCR y FrePaSo, que sólo beneficiaba al PJ⁹⁰. Desde 1995 comenzaría la cooperación en el Congreso entre ambos partidos en cuestiones relativas a la política de empleo (Novaro, 2003). En setiembre de 1996, Terragno (UCR) y Álvarez (FrePaSo) realizaron en conjunto una manifestación conocida como “el apagón” (Novaro comp., 2002). En 1997, la Alianza resultaría vencedora en las elecciones legislativas de mitad de período y, el 10 de diciembre de 1999, por primera vez en la historia argentina, un presidente peronista le entregó la banda presidencial a uno de otro partido. Fernando de la Rúa, quien había

⁹⁰El FrePaSo -Frente por un País Solidario- se crea en 1994, como continuación del Frente Grande, creado en 1993. Este nuevo partido se formó con disidentes de la UCR, del PJ y también confluyeron partidos menores como la Unidad Socialista, el Partido Intransigente y otros grupos de izquierda (Novaro, 2003).

triunfado en las elecciones con un 48,37% de los votos (Fuente: Abal Medina y Suárez Cao, 2002), asumiría como presidente iniciándose una nueva etapa: el gobierno de coalición. Además, se confirmaría la emergencia de un multipartidismo.

Los éxitos **en el plano económico** bajo los gobiernos de Menem demostrarían ser efímeros. El creciente déficit comercial fue financiado con ingreso de capitales en un marco de confianza en el país. Pero, desde 1995 el ingreso de capitales se iría reduciendo por la desconfianza creciente en los mercados emergentes -por el “efecto tequila”, la crisis asiática en 1997 y la moratoria rusa en 1998-. El fin de la coyuntura favorable a nivel internacional estaría también dado por el fin de la renegociación de la deuda en el marco del Plan Brady, el fin del ingreso de capitales por concepto de privatizaciones y la decisión de la Reserva Federal de EEUU de incrementar la tasa de interés (febrero de 1994). A todo esto, debemos sumar la devaluación del real en 1999 siendo Brasil el principal socio comercial de Argentina (Bonvecchi, 2002) y la caída de los precios de sus bienes exportados (Porto, 2002). Por lo tanto, la entrada total de capital extranjero pasó de U\$S 29.087 millones en 1997, a U\$S 12.626 millones en 2000 (Fuente: Bustelo, 2004).

De este modo, el acceso al crédito externo fue cada vez más dificultoso, minando el equilibrio en la Balanza de Pagos y la factibilidad del sostenimiento de la Convertibilidad (Damill, Frenkel, Rapetti, 2005). A partir de los cambios en la coyuntura internacional, desde 1995 hasta el año 2000: “...*la acumulación de reservas y la liquidez interna se volvió cada vez más dependiente del acceso del sector público al fondeo internacional.*” (Damill, Frenkel, Rapetti, 2005: 23).

Los déficit en Cuenta Corriente -desde 1992- producto de la apertura comercial “...*indujeron una sobrevaluación cambiaria, expandieron el endeudamiento externo con la apertura financiera y exigieron que las cuentas del sector público absorbieran el creciente pago de intereses. Las cuatro gestaron la inevitabilidad de la incapacidad de pago de los compromisos externos (...) cuando se contrajo el ingreso de divisas (...)*” (Vitelli, 2002: 11).

A fines del año 2000 se concretó un paquete de ayuda financiera conocido como “el blindaje” con el cual se procuraba corregir estos desequilibrios. El FMI fue quien lideró esta operación pero los efectos de la medida fueron de corto plazo.

A pesar de los intentos de generar confianza en la economía a través de la suba de impuestos y de la reducción del gasto público, diversos autores sostienen que el único efecto fue el de retroalimentar las expectativas negativas (Damill, Frenkel, Rapetti, 2005, entre otros)⁹¹. En este sentido, el 10 de julio del año 2001 el ministro Cavallo anunció el decreto de “déficit cero”. Esta medida suponía que el Estado “...*honraría sus compromisos de pago estrictamente en función de lo ingresado en el Tesoro por vía de la recaudación (...)*” (Bonvecchi, 2002: 156). También implicó,

⁹¹Vale remarcar también que -siguiendo a Gervasoni (2002)- el gobierno de De la Rúa no modificó sustancialmente la política económica del menemismo. Ejemplo de ello es el mantenimiento de la convertibilidad y de las privatizaciones.

entre otras cuestiones, una reducción del 13% de los salarios de empleados públicos y la reducción de las jubilaciones, pensiones y pagos a proveedores (Bonvecchi, 2002). La medida significaría -como veremos más adelante- un desastre político para el gobierno porque la oposición se extendió a la coalición de gobierno⁹². A pesar de las ideas y vueltas -donde se puede incluir la negativa del gobierno argentino a la propuesta del FMI y del Tesoro norteamericano para reestructurar la deuda- se decidió llevar adelante dicho programa. Entretanto, comenzaría a aparecer una moneda entre el peso y el dólar, los bonos: el Lecop (Letras de cancelación de obligaciones provinciales) y los “patacones”, que servirían para la compra de bienes y servicios (Godio, 2002).

El 3 de junio de 2001 se consiguió un canje voluntario de deuda en manos de acreedores privados conocido como el “megacanje”. Sin embargo, se realizó con tasas de interés más elevadas, lo cual supuso un incremento de las expectativas negativas (Damill, Frenkel, Rapetti, 2005). Vitelli (2002) apunta que con esta medida se incrementaron las expectativas de inevitabilidad de la cesación de pagos por la desconfianza que generó los mayores rendimientos ofrecidos, lo que se tradujo en un incremento del riesgo país⁹³. A su vez, el 1 de noviembre se presentó un conjunto de medidas que incluían una reestructuración de la deuda con tenedores locales (Bonvecchi, 2002)⁹⁴. El FMI y el gobierno norteamericano criticaron las cuestiones técnicas de la propuesta porque incluía una reprogramación unilateral con la reducción de los intereses propuestos en el “megacanje”. El FMI, dado el incumplimiento de la meta fiscal y la negativa valoración del conjunto de medidas, decidió no desembolsar los montos comprometidos para diciembre (Godio, 2002). Los partidos políticos “...retomaron estas críticas y añadieron el rechazo a la modalidad unilateral y no consensuada de plantear la propuesta por parte del gobierno.” (Bonvecchi, 2002: 162).

Todo lo mencionado supuso una crisis en el sistema bancario; el 8 de noviembre los ahorristas retiraron de aquel \$1300 millones (Fuente: Godio, 2002). Vitelli plantea que “...la combinatoria (...) entre la casi total dolarización de los depósitos promovida por la autoridad monetaria y la inexistencia de un prestamista en última instancia, determinaron la incapacidad de cumplimiento de los contratos financieros.” (2002: 22). Los retiros comenzaron a gestarse entre los depositantes mejor informados (Gervasoni, 2002) asociándose con una expectativa, de parte de los agentes, de la inminencia de un cambio en los precios relativos (Vitelli, 2002). Desde octubre

⁹²El FrePaSo, por ejemplo, manifestó su total oposición al decreto (Bonvecchi, 2002).

⁹³El Riesgo País es un indicador que mide el *spread* de la tasa de interés de los bonos de un país con respecto a los bonos de largo plazo de EEUU, los cuales se asume que tienen riesgo cero (Economía II, Notas de Clase: 4/7/2003). Mientras que al asumir De la Rúa el riesgo país se ubicaba en los 500 puntos básicos (pb), el mismo se iba incrementando siguiendo la siguiente secuencia: 658 pb, octubre de 2000; 1195 pb, abril de 2001; 3340 pb, 3 de diciembre de 2001 -anuncio del corralito- y 4212 pb el 20 de diciembre de 2001 -renuncia De la Rúa-. (Fuente: Gervasoni, 2002).

⁹⁴DNU 1387/01. En esos días también se dictó el decreto 1382/01 que supuso un recorte el gasto en educación y planes sociales (Godio, 2002).

del año 2000 -tras la renuncia del vice-presidente Álvarez- asistimos a un “impulso” y “freno” de salida de depósitos, volviéndose ininterrumpida desde julio de 2001 hasta la imposición del “corralito” el 1 de diciembre (Damill, Frenkel, Rapetti, 2005)⁹⁵.

En suma, la apertura financiera y el endeudamiento acelerado bajo la convertibilidad derivaría en fuga de capitales, crisis cambiaria y financiera, declaración unilateral de la cesación de pagos de la deuda pública externa e interna -*default*- y el abandono del Plan de Convertibilidad (Damill, Frenkel y Rapetti, 2005).

En lo que refiere a la descripción de “lo político” del período de desenlace de la crisis económica, uno de los primeros elementos a repasar refiere a las características del gobierno que asumió el 10 de diciembre de 1999. El rasgo central radica en la inexperiencia del ejercicio de gobierno bajo una coalición. Además, la misma presentaba problemas de cohesión e institucionalización: “...[la] *existencia formal se reducía a una mesa de conducción nacional integrada por (...) cinco dirigentes (...): Álvarez y Fernandez Meijide, De la Rúa, Alfonsín y Terragno.*” (Novaro, 2003: 83). Esta carencia se constata en el hecho que en ciertos distritos siguió existiendo un juego de suma cero entre el FrePaso y la UCR hasta las elecciones presidenciales de 1999 (Novaro comp., 2002)⁹⁶. Novaro escribe que, como consecuencia de lo antedicho y de la heterogeneidad de la Alianza: “...*las tensiones y disensos dentro de la coalición (...) se tornaba[n] inmanejable[s].*” (2003: 86). Esta falta de institucionalización se evidencia a su vez al interior del FrePaso, el cual carecía de una estructura organizativa a nivel nacional. Todo lo cual provocaba que las tensiones que a la interna se iban desarrollando, se volviesen cada vez más difíciles de resolver a medida que la coalición crecía. Así, la búsqueda del gobierno por lograr mejoras en diversas áreas -como ser la lucha contra la corrupción- se vieron mayormente frustradas por la falta de coordinación dentro de la coalición “... *y su incapacidad para generar consensos y aunar esfuerzos en pro de los programas a implementar.*” (Novaro, 2003: 87).

Otro de los rasgos a destacar es que el PJ mantenía la mayoría en el Senado, además de poseer la mayoría en la SCJ (De la Rúa no modificó los jueces nombrados por Menem) y la mayoría de los gobernadores de las provincias (Weyland, 2002)⁹⁷. Esto provocaba tensiones entre el gobierno federal y las provincias por la distribución de los recursos (Novaro, 2003). Por otro lado, el PJ permanecía dividido por los conflictos entre “menemistas” y “duhaldistas”. Esta división se remonta a la reelección de Menem en 1995 y a las pretensiones de re-reelección en 1999 (Abal

⁹⁵El “corralito” (decreto 1570/01) implicaba la limitación para la extracción de efectivo del sistema bancario. Se estableció que se podrían retirar \$ 250 por semana. Todas las demás transacciones quedaban limitadas a cheques, tarjetas de débito, tarjetas de crédito o transferencias electrónicas (Pérez Liñan, 2002).

⁹⁶Ello sucedió, sobre todo, en aquellos distritos donde el PJ o algún partido provincial era predominante.

⁹⁷La Alianza sólo obtuvo seis gobernaciones y la ciudad de Buenos Aires (Fuente: Novaro comp., 2002).

Medina y Suárez Cao, 2002)⁹⁸. La debilidad del liderazgo nacional, producto de esta división multiplicó “...*los problemas de coordinación (...) para el gobierno, porque generó numerosos interlocutores de peso a los que resultó necesario atender para garantizar consensos mínimamente operativos.*” (Bonvecchi, 2002: 126). Todo ello, en un contexto de fragilidad económica que ya hemos descrito.

Todas las problemáticas recién señaladas derivaron en una serie de crisis políticas que se irían agravando. La primera de ellas fue como consecuencia de los anuncios realizados, en mayo del año 2000, respecto a la implementación de fuertes políticas de ajuste. Entre otras medidas, los anuncios incluían la reducción del gasto, la modificación de los marcos regulatorios y contratos de concesión de las empresas privatizadas y, finalmente, la “reforma política” (Novaro comp., 2002). Los efectos, como viéramos en la descripción de la evolución de la economía, fueron escasos. La evidencia más importante fue el caso de las empresas privatizadas las cuales, siguiendo a Novaro; “...[utilizaron] *sus planes de inversión y sus contribuciones impositivas como arma de chantaje (...)*” (2002^b: 77). Además, la consecuencia del anuncio de la “reforma política” provocó mayores tensiones y el alejamiento de ciertos grupos de la Alianza -por ejemplo, el Partido Socialista democrático- (Novaro, 2002).

Un segundo gran “brote” de crisis política fue la renuncia del vicepresidente Carlos “Chacho” Álvarez en octubre del año 2000. La misma se debió a las acusaciones que emergieron en agosto, en relación al pago de sobornos a diversos legisladores por parte del gobierno para que apoyasen la reforma laboral. Estas acusaciones provocaron diferencias en el manejo de la investigación entre De la Rúa y Álvarez, derivando en la renuncia del segundo.

A partir de este acontecimiento se produjo una reorganización del gabinete y entre otros cambios, se registró la sustitución de Machinea al frente del ministerio de Economía por Ricardo López Murphy (hasta ese entonces Ministro de Defensa)⁹⁹. Tras intentar la implementación de decisiones por decreto -como ser el recorte del gasto- y frente al rechazo de dirigentes del FrePaSo y de la UCR, el 19 marzo de 2001 De la Rúa decidió remover del cargo a López Murphy. Lo sucedió Domingo Cavallo, arquitecto del Plan de Convertibilidad bajo los gobiernos de Menem.

La estrategia del nuevo ministro era “...*personalizada y decisionista (...)*” (Bonvecchi, 2004: 87)¹⁰⁰. Las dos primeras leyes enviadas al Congreso (marzo de 2001) fueron el Plan de Competitividad y la Convertibilidad Ampliada. El Congreso las votó a pesar que suponía la

⁹⁸Los líderes con mayor “visibilidad” eran: Ruckauff (gobernador de Buenos Aires), De la Sota (gobernador de Córdoba), Reutemann (gobernador de Santa Fe), Duhaldistas y menemistas que se disputaban la presidencia del partido; y finalmente, el Grupo Federal, integrado por gobernadores de provincias menores. Estaban liderados por el gobernador de San Luis, Rodríguez Saá y eran apoyados por Puerta, vice-presidente del Senado y primero en la línea de sucesión en caso de renuncia del presidente (Godio, 2002).

⁹⁹Para una descripción detallada de los sucesos que llevaron a la renuncia de Machinea, ver Bonvecchi, 2002.

¹⁰⁰Todos los ministros, vale decirlo, “...*optaron por una estrategia de consistencia absoluta con el mantenimiento de la convertibilidad.*” (Bonvecchi, 2004: 88).

autorización al Ejecutivo para gobernar por decreto¹⁰¹. De este modo, la delegación de poderes especiales a pedido de Cavallo implicó la utilización repetida del DNU. Al respecto se dice que: “*El exitoso uso por Menem de los DNU para implementar cambios o forzar al congreso a negociar durante las crisis financieras de 1989 y 1995 parece haber inspirado el recurso a estos instrumentos en la implementación del blindaje y durante todo el año 2001.*” (Bonvecchi, 2002: 168).

Las derrotas en el plano económico y la virtual desaparición de la coalición derivarían en el aislamiento político del gobierno. Un factor determinante fue el nombramiento de Cavallo como Ministro de Economía porque dejó en evidencia el rasgo conservador y ortodoxo del presidente. Esto sucedió en una coalición que se había presentado a la población como capaz de corregir las cuestiones vinculadas a la distribución del ingreso, que el patrón de crecimiento había desatendido (Novaro, 2003 y Novaro comp., 2002). A su vez, en un contexto de profundización de la crisis económica e inmovilismo político de la Alianza (Novaro, 2003), las elecciones legislativas del 14 de octubre de 2001 significaron un nuevo fracaso para el gobierno. El PJ resultó triunfador en diecisiete de los veinticuatro distritos con un 37,4% de los votos, manteniendo la mayoría en el Senado y pasando a ser la minoría mayor en Diputados. A su vez, los votos en blanco y no válidos ascendieron a un 21,1% del total, cifra ésta que era cercana a los votos obtenidos por la Alianza (Fuente: Abal Medina y Suárez Cao, 2002)¹⁰². El abstencionismo, por su parte, fue del orden del 27,2% del total de habilitados para sufragar (Fuente: Abal Medina y Suárez Cao, 2002). En total, un 48,3% de los ciudadanos no optaron por ninguna de las ofertas partidarias.

El derrumbe de la coalición, tras la renuncia del vicepresidente y la derrota electoral de octubre profundizarían el aislamiento político del presidente (Novaro, 2003). Estas circunstancias, la cada vez más insostenible situación económica y el manejo que de ella se estaba llevando a cabo (medidas impulsadas por decreto) derivarían (el 18, 19 y 20 de diciembre) en las más violentas de las masivas protestas populares que desde hacía meses se venían registrando. Estos días fueron descritos como el “*argentínazo*” (Godio, 2002). Ante la creciente violencia, el 19 de diciembre el presidente decretó el Estado de sitio por treinta días¹⁰³. Sin embargo, la medida fue desafiada con más manifestaciones (Bonvecchi en Novaro comp., 2002). Los resultados de las protestas que se sucedieron en esos días implicó saqueos a comercios, violencia frente a la casa de gobierno y al Poder Legislativo, decenas de muertos y centenares de heridos y detenidos (Fuente: La Nación, 20

¹⁰¹El Plan de Competitividad incluía entre otras cuestiones, la reducción de aportes a la seguridad social mientras que la Convertibilidad Ampliada implicaba la incorporación del euro como divisa de referencia (Bonvecchi, 2002).

¹⁰²En Capital Federal y en Santa Fe el “voto bronca” (votos anulados y en blanco) superó el desempeño de todos los partidos (Fuente: La Nación, 15 de octubre, 2001).

¹⁰³En La Nación se decía: “*En un discurso que brindó poco antes de las 23, el Presidente dijo que el estado de sitio se decidió «para asegurar la ley y el orden y terminar con los incidentes de las últimas horas»*” (19 de diciembre, 2001).

de diciembre). A su vez, en dichas manifestaciones aparecería la consigna: “*que se vayan todos*”, en alusión a los dirigentes políticos.

El 20 de diciembre, al otro día que Cavallo presentara su renuncia y que todos los ministros la pusieran a disposición del presidente -mientras las manifestaciones y la violencia seguían su marcha- se reunió la cúpula del peronismo en San Luis: “*At 5pm, the leader of the Peronist bloc in the lower house announced that the party was ready to initiate impeachment proceedings against president De la Rúa.*” (Pérez Liñan, 2002: 3)¹⁰⁴. Fue así que el presidente Fernando De la Rúa finalmente decidió renunciar y como última medida derogó el Estado de sitio.

Diversos gobernadores habían manifestado su pretensión presidencialista pero Puerta, de acuerdo a la línea de sucesión, se convirtió en el nuevo presidente. Sin embargo, se negaba a asumir la responsabilidad de gobernar por noventa días (Godio, 2002)¹⁰⁵. Finalmente, el 23 de diciembre el Congreso eligió a Rodríguez Saa como presidente interino. En su breve mandato declaró el *default* (cesación de pagos de la deuda pública externa e interna) y anunció la puesta en marcha de un plan para la creación de un millón de puestos de trabajo, entre otros anuncios.

A los pocos días, diversas medidas de la SCJ provocarían que las manifestaciones ahora también se extendiesen contra ella¹⁰⁶. El 30 de diciembre, frente a esta situación de caos político y social agravada por la renuncia de todo el gabinete, Rodríguez Saa decidió llamar a los gobernadores para una reunión de emergencia. Sin embargo, tan sólo seis asistieron, por lo que el presidente se fue a San Luis y por cadena de televisión anunció su renuncia. Camaño, quien era el titular de la Cámara Baja, tuvo que convocar a la Asamblea General ante la nueva situación de acefalia. Así, el 1 de enero del año 2002 asumiría Eduardo Duhalde, quien había resultado derrotado en las elecciones de 1999. Entre sus primeras medidas, decidió eliminar la Convertibilidad -el 6 de enero, a través de una Ley de Emergencia Económica- y en su discurso inaugural dijo, entre otras cuestiones que: “*La Argentina está quebrada. La Argentina está hundida*” (citado en Paolillo, 2004: 50).

4.2. Uruguay

En 1999 se celebraron elecciones presidenciales y legislativas, las primeras en las cuales se aplicó la reforma constitucional de 1996. Si bien las elecciones de 1994 habían confirmado la división del país en tercios políticos, la novedad en esta elección fue que el EP-FA se transformó en la primera fuerza política con un 40,1% de los votos (Fuente: Moreira, 2004). No obstante, no logró alcanzar la mayoría absoluta necesaria para acceder a la presidencia en la primera vuelta. Por lo

¹⁰⁴Días antes De la Rúa se había reunido con la cúpula del PJ sin llegar a ningún acuerdo.

¹⁰⁵Noventa días es el período para convocar a elecciones de acuerdo a la Ley de Acefalia (Fuente: Godio, 2002).

¹⁰⁶Desde que el “corralito” se había impuesto diversos jueces habían autorizado el retiro de depósitos a través de medidas cautelares. Sin embargo, el 28 de diciembre, una decisión de la Suprema Corte de Justicia procuró revertir esta situación. En La Nación se decía: “*La Corte, evidentemente, le puso punto final a una avalancha de medidas cautelares que dictaron últimamente varios jueces de distintos puntos del país (...)*” (29 de diciembre).

tanto, se celebró un balotaje en donde la coalición blanca y colorada que apoyó la candidatura de Jorge Batlle resultó triunfadora con un 54,1% de los votos (Fuente: Moreira, 2004). Un dato importante es que en la primera vuelta, el partido del presidente electo obtuvo un 32,8% y su fracción obtuvo el 15,6%, el porcentaje más bajo desde la restauración de la Democracia (Fuente: Moreira, 2004). De este modo, por primera vez en la historia política del Uruguay, el presidente electo no tenía la mayoría de bancas de su partido el cual además, no era la minoría mayor en el Poder Legislativo.

La situación económica del país comenzó a deteriorarse sucesiva e incrementalmente a partir de 1999. Se apunta que las causas externas del freno impuesto al patrón de crecimiento fueron: a) la reducción de la afluencia de capitales hacia América Latina. Uruguay, había mantenido hasta entonces un “...*fluido acceso al financiamiento externo hasta 2001 inclusive*” (Failache et al., 2003: 13). Con lo cual, como veremos luego, la política cambiaría ya no sería sostenible¹⁰⁷. b) La pérdida de competitividad con Brasil tras la devaluación de 1999 y con Argentina tras la devaluación de 2002. c) La recesión en Argentina, con un impacto determinante sobre el sector turismo y la demanda de bienes de quien era, junto con Brasil, el principal comprador del Uruguay (Fuente: Instituto de Economía, 2003). d) El “...*deterioro de los términos de intercambio, por la caída de los precios internacionales de los productos agropecuarios desde 1998, y el aumento del precio del petróleo desde 1999*” (Failache et al., 2003: 13). e) La epidemia de la aftosa que implicó el cierre de mercados para nuestras carnes.

De este modo: “*La crisis se profundizó ya en los primeros meses del año [2002], cuando los efectos de la acentuación de la crisis argentina golpearon a la economía nacional, debilitada desde el punto de vista productivo, fiscal y financiero.*” (Failache et al., 2003, 15).¹⁰⁸ ¿Cómo se evidencia la profundización de la crisis?¹⁰⁹ a) Por la pérdida del *investment grade* a partir del 13 de febrero de 2002, b) por el aumento de la prima de “riesgo país”¹¹⁰ y por último, c) por un mayor deterioro de las finanzas públicas por el incremento de la deuda pública; endeudamiento que financió los sucesivos déficit fiscales (Failache et al., 2003)¹¹¹.

Entre las causas apuntadas para explicar la crisis bancaria -además de las que líneas atrás subrayamos como indicadores de la profundización de la crisis- podemos destacar: a) la existencia

¹⁰⁷Porto afirma que “...*la política cambiaría (...) se aplicó en un momento de liquidez internacional, afluencia de capitales a la región y capacidad de endeudamiento -sostenida en la credibilidad de la solvencia fiscal-*” (2002: 34).

¹⁰⁸“...*la situación regional influyó negativamente sobre las expectativas de productores y consumidores y ayudó a generar un contexto macroeconómico incierto e inestable, que contribuyó a deprimir la actividad productiva (...) y en definitiva [como veremos más adelante] a estimular la corrida contra los depósitos bancarios*” (Instituto de Economía, 2003: 9). En este mismo informe, se señalan las vías de transmisión de la crisis argentina a nuestro país: financiera, comercial y a través de las expectativas.

¹⁰⁹A pesar que la crisis económica se inicia en 1999, el año 2002 supone el agravamiento de la misma y allí es donde detenemos nuestro análisis en tanto que entendemos que la crisis bancaria señala el desenlace de la misma.

¹¹⁰En diciembre de 2001 era de 217 pb y en diciembre de 2002 era de 1870 pb (Fuente: Instituto de Economía, 2003).

¹¹¹La deuda bruta del sector público en el año 2002 representaba un 92,4% del PBI (Fuente: Failache et al., 2003).

de una importante proporción de créditos en manos de no residentes -principalmente argentinos- en un contexto plagado de factores externos *desestabilizadores* (Porto, 2002). b) También, el incremento de los problemas de morosidad debido a la elevada dolarización de los créditos concedidos a individuos que cobraban en pesos¹¹². c) Los fraudes que no se detectaron a tiempo por debilidad del marco regulatorio y por la falta de supervisión de parte del BCU. Al respecto de esta última causa, Porto (2002) señala que se desprende de la liberalización financiera acelerada y no controlada (sobre todo de la banca *off-shore*). Se indica que “...*el deterioro de las finanzas públicas (...) el aumento del riesgo país (...) el debilitamiento de los propios bancos estatales (...) determinaron una creciente pérdida de confianza en los bancos públicos.*” (Failache et al., 2003: 18).

La crisis del sistema bancario, epicentro del “desastre”, fue producto de las causas hasta el momento repasadas deviniendo en una crisis de expectativas (Porto, 2002) y de confianza (Instituto de Economía, 2003). Esto acarreó el retiro de depósitos en moneda extranjera por US\$ 6200 millones entre enero y setiembre de 2002 (Fuente: Instituto de Economía, 2003)¹¹³. La corrida fue estimulada además por la asimetría de información, provocando que la desconfianza en el sistema bancario se generalizara: “*La percepción de los argentinos y de los depositantes grandes (...) se fundamentó en que los factores que explican una crisis bancaria (...) estaban presentes también en Uruguay y de allí su temor al contagio de la situación argentina (factor externo desestabilizador).*” (Porto, 2002: 61).

Así, el temor por un potencial “corralito”, que los bancos no pudieran hacer frente a la salida de depósitos y que el BCU no pudiera oficiar como prestamista en última instancia (en un contexto de pérdida de Reservas Internacionales, de dificultades de acceso al crédito externo y de caída de la recaudación) retroalimentaba las expectativas negativas y la corrida bancaria (Instituto de Economía, 2003). En cuanto a los pequeños depositantes, además de los mensajes que transmitían los grandes depositantes y los argentinos, encontramos el discurso presidencial emitido el 12 de mayo por cadena de televisión, el cual lejos estuvo de generar la calma pretendida¹¹⁴.

Ante esta situación de creciente inestabilidad económica -en particular del sistema bancario- diversas fueron las medidas llevadas adelante. La política económica en estos años de recesión, que culminaron en la crisis financiera y “corrida bancaria”, estuvo centrada en mantener la estabilidad de los precios (Failache et al., 2003). A partir de enero de 2002 se fue acelerando el ritmo devaluatorio de manera gradual, sin conseguir mejorar la competitividad. Porto plantea que: “*La incertidumbre generada sobre la evolución posible de los precios en dólares provocó (...) una*

¹¹²En el año 2001, el 75% de los créditos otorgados era en dólares (Fuente: Porto, 2002).

¹¹³Los depósitos en moneda extranjera eran un 91% del total en enero del año 2002 (Fuente: Porto, 2002).

¹¹⁴Una descripción del discurso y de las interpretaciones que diversos actores dieron del mismo, puede encontrarse en Paolillo, 2004.

crisis de expectativas” (2002: 35), en un contexto de elevada dolarización de la actividad financiera. En febrero de 2002, con el objetivo de reducir el déficit fiscal y generar credibilidad (Porto, 2002), se estableció un paquete de medidas conocidas como Programa de Responsabilidad Fiscal -lo cual suponía un incremento de los impuestos- en conjunción con diversos decretos que tenían como objetivo la reducción del gasto público (Instituto de Economía, 2003). Sin embargo, el Programa fracasó debido a que la recaudación no fue la esperada. Ante la aceleración de la crisis, en mayo se impulsó otro ajuste fiscal a través de la Ley de Estabilidad Fiscal (Instituto de Economía, 2003). A su vez, se asistió a diversos bancos con problemas de liquidez con la creación -en junio de 2002- del Fondo de Fortalecimiento del Sistema Bancario (Instituto de Economía, 2003)¹¹⁵. Por último, se adoptaron medidas de protección comercial y se procuró la búsqueda de apoyo internacional.

A pesar de estas medidas, la liberalización del tipo de cambio el 20 de junio provocó un aceleramiento de la corrida¹¹⁶. Por lo cual, el Fondo de Fortalecimiento del Sistema Bancario sería insuficiente y no lograría detener la “sangría”. La crisis de confianza, la profundización de la crisis bancaria y la pérdida de reservas internacionales, derivaron en que se decretara un feriado bancario el 30 de julio de 2002, luego de haber sido modificado el equipo económico (Instituto de Economía, 2003 y Porto, 2002). Durante dicho feriado se consiguió el apoyo del Departamento del Tesoro de EEUU y se obtuvo el apoyo del BID, el Banco Mundial y el FMI. Con este último organismo se firmaron tres cartas de intención a lo largo del 2002, incrementando así el financiamiento otorgado por el mismo y superando en siete veces la cuota del país. Asimismo, se creó por ley -el 4 de agosto- el Fondo de Estabilidad del Sistema Bancario y se decretó la suspensión de actividades de cuatro bancos y una cooperativa de intermediación financiera. Finalmente, el lunes 5 de agosto se levantó el feriado bancario.

En los diversos textos consultados para realizar una descripción del desastre bancario constantemente se alude a los errores del sistema político en la toma de decisiones de política económica. Dado que nuestro interés no es -como señaláramos al comienzo del trabajo- estudiar el vector que corre desde la política hacia la economía sino el inverso, tomamos lo sucedido como un dato. De allí que, repasando las premisas del comienzo, nos interesa indagar cómo reaccionaron, ante una crisis severa dada, los *incumbents* y el sistema político. Con esta mirada, **iniciamos la descripción desde “lo político”** de estos años¹¹⁷.

¹¹⁵En este período, la asistencia financiera del gobierno para proveer liquidez comenzó en abril con la capitalización del Banco Comercial (Instituto de Economía, 2003).

¹¹⁶En el mes de julio se retiró un 13,25% del total de los depósitos, siendo superior el retiro entre los no residentes (Porto, 2002).

¹¹⁷La diferencia en la narración de lo sucedido en estos años desde el punto de vista político, es propia de un recorrido distinto. En el caso argentino, el imperio de los acontecimientos que se fueron sucediendo nos permitió una construcción más cronológica del desenlace de la crisis que la que a continuación se presentará para el caso uruguayo.

El gobierno de Jorge Batlle asumió con una debilidad política que a la postre sería relevante. Sin embargo, asumió y mantuvo durante el primer año de gobierno importantes índices de aprobación¹¹⁸ a la vez que se destaca la capacidad de diálogo que en un principio tuvo con el EP-FA¹¹⁹.

La pretensión reformista del presidente, manifestada en el envío de Leyes de Urgente Consideración que contaron siempre con la oposición del EP-FA, comenzó a hacer visible el “...esmero en ejecutivizar el sistema (...)” (Moreira, 2004: 100)¹²⁰. En este sentido, desde la coalición las asperezas se fueron incrementando¹²¹, la popularidad del presidente fue en franco declive -en tanto la crisis se iba profundizando- y desde la oposición se apoyó la convocatoria a consultas populares que officiarían a la postre como veto a la pretensión reformista¹²². La profundización de la recesión económica, devenida en crisis financiera y bancaria descrita líneas atrás, determinó el fin de la pretensión reformista. De allí en más, hasta comienzos del año 2003, el centro de toda preocupación fue la gestión de la misma¹²³.

En la gestión de la crisis, los componentes que durante todo el trabajo hemos señalado para el caso uruguayo se mantuvieron relativamente estables. Esto quiere decir que en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo el equilibrio siguió vigente -producto de las reglas electorales y de la composición del sistema de partidos-. El arribo de Atchugarry al frente de la cartera de Economía -sustituyendo a Bensión- marcaría la necesidad, de parte de un gobierno débil desde el punto de vista político, de negociar las medidas necesarias para hacer frente a la crisis. El presidente Batlle lo expresó claramente: “...los tiempos que vienen son tiempos políticos.” (El País, 24/7/2002). A tal punto esto fue así que, a la hora de emprender el viaje a Washington para conseguir el respaldo del Departamento del Tesoro y del FMI y mientras transcurría el feriado

¹¹⁸El lanzamiento de la Comisión para la Paz parece haber oficiado en este sentido.

¹¹⁹Al respecto ver Buquet et al., 2003^a.

¹²⁰La primera fue promulgada el 29 de junio del año 2000, la segunda en enero de 2001 y la tercera a mediados de 2001. Estas leyes buscaban profundizar el proceso de reformas estructurales. En el caso de la primera se destaca la autorización para que el Estado se asocie con privados en la gestión de la terminal de contenedores del puerto de Montevideo (Moreira, 2004). A su vez, la Ley de Presupuesto promulgada en febrero de 2001, incluyó diversas medidas en este sentido.

¹²¹Para un repaso de las sucesivas tensiones dentro de la coalición ver Paolillo, 2004.

¹²²En este sentido se destaca la exitosa recolección de firmas para la realización de un Referéndum que derogase los artículos 612 y 613 de la Ley de Presupuesto, los cuales trataban cuestiones vinculadas al monopolio de ANTEL y ANCEL. Esta medida fue impulsada por el sindicato de ANTEL, movimientos sociales y fue apoyado por el EP-FA. La amenaza de realización del Referéndum provocó que el gobierno -evaluando el posible resultado negativo- decidiera derogar en el Parlamento dichos artículos. En conjunción con lo antedicho, la derogación de la “Ley ANCAP”, a través de un Referéndum celebrado en octubre del año 2003, da cuenta de dos factores: la *resistencia del soberano* -siguiendo a Moreira- frente a las pretensiones reformistas del gobierno y al hecho de que “...la izquierda hegemonizó el descontento (...)” (2004: 84) frente a las pretensiones reformistas.

¹²³Antía (en Buquet et al., 2004) señala que la recuperación de la economía se inicia en el primer trimestre del año 2003. Además, apunta que el canje de deuda logrado en mayo del mismo año alejaron los riesgos de *default*.

bancario, Atchugarry permaneció en el país con el objetivo de negociar la Ley de Estabilidad del Sistema Bancario¹²⁴.

En lo que refiere al sistema de partidos nos interesa remarcar dos elementos. Por un lado, la permanencia del PN en la coalición en las horas más duras de la corrida contra los depósitos del sistema bancario y el subsiguiente feriado bancario. Incluso, votó los ajustes fiscales de febrero y mayo. Luego, en tanto las tensiones con el gobierno se fueron incrementando, el PN abandonaría la coalición en octubre de 2002.

Sobre finales del mes de junio, el ministro Bensión anunció la intención de eliminar por decreto la devolución de impuestos a las exportaciones. El ministro de Industria, Sergio Abreu, amenazó con renunciar por sentirse excluido de dicha decisión. Esta amenaza provocó que el decreto no se concretara. En el mes julio, luego de la interpelación al ministro de Economía promovida por el EP-FA, el presidente del directorio del PN declaró que se requería que éste abandonase el gobierno (Buquet et al., 2002). Con el cambio de ministro las “aguas se calmaron” pero hacia octubre, los conflictos en la interna del PN, provocaron el alejamiento de la coalición (Garcé en Buquet et al., 2002). Así, quedaría configurado un gobierno minoritario que debía negociar caso a caso sus iniciativas (Caetano en Buquet et al., 2002).

Por otro lado, resulta imprescindible el repaso del comportamiento del EP-FA así como los mensajes transmitidos por sus líderes durante aquellos nefastos días. Desde ya varios lustros el EP-FA había vivido un proceso de crecimiento electoral. Ello, a su vez, se transformó en una victoria potencial hacia las elecciones de 2004 porque, la intención de voto al EP-FA se situó -en setiembre de 2002- en un 52% (Fuente: Buquet et al., 2003^a). Con lo cual se “...aloja e institucionaliza la oposición al gobierno (...)” (Rilla en Buquet et al., 2002: 37). Ofició como una “válvula de escape” dentro del sistema político institucional, en tanto venía procesando una moderación programática que lo acercaba a los votantes de centro y en tanto venía gestando una identidad propia¹²⁵. Si bien su perfil opositor se fue incrementando a medida que la crisis se profundizaba¹²⁶, también es cierto que su oposición era moderada en tanto no se violentaba la institucionalidad. Por un lado, no se atendieron los reclamos de ciertos sectores -principalmente la Corriente de Izquierda- para promover la anticipación de las elecciones o fomentar las movilizaciones para deponer al gobierno.

¹²⁴Bentancur afirma el “...cercenamiento de las competencias reales (...)” (en Buquet et al., 2002: 28) del Poder Legislativo durante los meses más duros de la crisis, a favor del poder de decisión del Ejecutivo y de los organismos financieros internacionales. Sin embargo, creemos que la no aparición de medidas de shock y la constante negociación en el Parlamento -aún para convencer a los legisladores de la necesidad en la celeridad del trámite- son indicadores fieles del predominio del equilibrio entre poderes en tiempos donde los plazos se acortan.

¹²⁵Para un repaso del proceso de transformación ideológica del EP-FA ver: GARCÉ, Adolfo y YAFFÉ, Jaime (2004): *La era progresista*, Editorial Fin de Siglo, Montevideo, Uruguay.

¹²⁶Ejemplo de ello es el apoyo a la manifestación organizada por el PIT-CNT en Maldonado el 24 de enero de 2002. Para una descripción detallada sobre esta controvertida marcha ver Paolillo, 2004. También, un ejemplo del perfil opositor que procuró sostener el EP-FA, se personificó en su oposición a la ruptura de relaciones diplomáticas con Cuba el 24 de Abril.

Por otro, al poco tiempo de caer la coalición: “*En el Plenario Nacional del 9 de noviembre de 2002 [Vázquez] declaró que el EP-FA estaba comprometido con la lealtad institucional y que lo demostraría asegurando al país la gobernabilidad necesaria hasta la finalización del mandato presidencial (...)*” (Yaffé en Buquet et al., 2003^a: 56). Antes, en enero, Vázquez señaló que a la izquierda “*no le gustan ni promueve*” los estallidos sociales (citado en Paolillo, 2004: 61). En el mes de mayo Vázquez dijo: “*...si alguien cree que nos vamos a callar, se equivoca (...) si alguien cree que nos vamos a desbocar, también se equivoca.*” (citado en Paolillo, 2004: 229)¹²⁷.

Ciertas escenas de violencia se vivieron en los meses en que la crisis se profundizó. El 3 de junio, el Presidente Batlle fue agredido a la salida de una escuela. Además, en los días del feriado bancario se sucedieron una serie de saqueos. Todo lo cual, sin embargo, significó una serie de hechos que no se generalizaron.

CAPÍTULO V: UNA MIRADA EN CLAVE COMPARADA.

En el presente capítulo se pretende retomar las diversas cuestiones que hemos descrito con anterioridad de modo tal de contraponer el devenir de ambos casos. La sistematización y el análisis procurarán dos objetivos. Por un lado, recapitular las variables que nos han permitido justificar la similitud de los casos y por otro, retomar aquellas que utilizamos para nuestra explicación, tanto desde la trayectoria política como durante el desenlace de la crisis económica.

5.1. Una recapitulación de las similitudes.

Con respecto al primer objetivo, hemos visto cómo ambos países han transitado un similar camino en lo que refiere a decisiones de política económica. A su vez, hemos indicado cómo las mismas han corrido similar suerte. Nuestro análisis comenzó por establecer que, con las excepciones someramente analizadas en el capítulo II, las razones que impulsaron a ambos países a emprender el desmantelamiento del modelo ISI fueron a grandes rasgos similares. Los recorridos comenzaron a estar más nítidamente emparentados desde la instalación de los regímenes autoritarios en la década del setenta. Tras la restauración democrática, ambos países tuvieron gobiernos que procuraron emprender, ahora bajo diferentes condiciones institucionales, una profundización de las reformas iniciadas bajo los regímenes autoritarios. Ellas, tendieron a liberalizar las economías, principalmente desde el punto de vista comercial, financiero y del peso del Estado en la economía. El similar recorrido se evidencia también a partir de los valores que asumieron ciertos indicadores socio-económicos durante el período de estudio¹²⁸: Producto Bruto Interno (PBI), Índice de Gini y desempleo. Más específicamente, en el momento de desenlace de la

¹²⁷Moreira (2004) destaca el papel de los sindicatos -en especial de AEBU- para la “salida en paz” de la crisis. En nuestro análisis no lo hemos incorporado pero creemos importante al menos mencionarlo.

¹²⁸El período se abre con la restauración democrática, sin embargo, iniciamos el análisis en la década de los noventa por entender, como ya explicáramos, que es allí donde se asienta definitivamente una orientación hegemónica en las agendas de gobierno.

última crisis económica -años 2001 y 2002- podemos observar estas variables también registraron similares valores, todo lo cual termina de dar cuenta de la similitud de los casos (ver Anexo 2).

Por último, resulta fundamental recordar que durante el periodo de estudio, ambos casos pueden ser calificados como Democracias -de acuerdo a las mediciones de Freedom House¹²⁹-. Sin embargo, hacia el desenlace de la crisis -allí donde centramos nuestra explicación- las categorías en las cuales se ubica a cada caso son diferentes. Entre los años 2001 y 2003, mientras Argentina es clasificada como “parcialmente libre”, Uruguay es clasificado como “libre”. Por último, y tal como repasáramos en el capítulo IV, los presidentes que asumieron en 1999 serían políticamente débiles -en Uruguay desde el inicio del mandato y en Argentina en el transcurso del mismo-.

5.2. La diferencia crucial.

A pesar del similar recorrido económico, la diferente ruta en términos de gobernabilidad democrática tras el desenlace de la crisis económica se explica a partir de lo que a continuación desarrollaremos.

Tal como repasáramos en el capítulo II, la historia política de ambos países ha sido marcadamente diferente. En Argentina, la trayectoria institucional ha sido discontinua, plagada de interrupciones al régimen democrático y, la tradición cívica¹³⁰ ha supuesto el predominio de movimientos -o partidos¹³¹- que no reconocían al rival y que por lo tanto excluían la capacidad de diálogo o cooperación entre los componentes del sistema político. En Uruguay, entretanto, la trayectoria institucional ha sido más continua y estable. A su vez, la tradición cívica ha sido más integradora, tanto entre partidos y poderes como entre la ciudadanía y los tomadores de decisión.

Tras la recuperación democrática de los años ochenta y más nítidamente en los noventa, ambos países se embarcaron, como dijéramos, en un proceso de reformas que si bien se orientó hacia una misma dirección fue implementado de manera diferente.

Argentina inició el proceso de reformas -como viéramos en el capítulo III- en un contexto de crisis profunda. Ello, sumado a una frágil acumulación institucional de diálogo entre actores del sistema político, derivó en un proceso de drástico asentamiento del patrón de crecimiento¹³². El mismo, estuvo signado por medidas de *shock* personificadas en la abundante utilización de los DNU. Con lo cual, en las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo el primero se impuso, minando la capacidad de ejercer la propiedad de “freno y contrapeso” del Legislativo. A ello ayudó, entre otros factores, que el PJ -partido de gobierno- tuviera mayorías absolutas en el

¹²⁹Fuente: www.freedomhouse.org/ratings/allscores2005.xls

¹³⁰En ambos casos, al referirnos a la tradición cívica a lo largo de la historia política del siglo XX hicimos referencia a los estilos de liderazgo y de relacionamiento entre actores -haciendo alusiones a la participación ciudadana-.

¹³¹Aquí ya no importa la disquisición respecto de si pueden ser considerados o no partidos, lo relevante es si entre ellos existió o no una relación sistémica.

¹³²Para el año 1989 Argentina presenta un índice de reformas estructurales de 0,366 mientras que en 1993 el índice se elevaría a 0,602. Vale destacar que de todos los países de América del sur, el único país que vivió un incremento similar fue Perú (Fuente: Lora, 2001). Incluimos este índice porque abarca las reformas del “Consenso de Washington”.

senado y en diputados durante toda la década¹³³. Por otro lado, la oposición -UCR- arrastraba el fracaso económico y político de finales de los ochenta y era a su vez minoría en el Congreso. La resolución de la grave crisis bajo la cual Menem asumió como presidente le otorgó los márgenes de apoyo de parte de la opinión pública para continuar y profundizar el rumbo elegido. Sin embargo, en su segundo mandato comenzaría a acrecentarse el descontento, cuestión que se evidenció en los resultados electorales así como en las disidencias y conflictos que se sucedieron en la interna del PJ.

De este modo, arribamos al triunfo electoral de una coalición de gobierno que debió enfrentar el desenlace de la crisis económica. Desde su asunción, las relaciones Ejecutivo-Legislativo tendieron a equilibrarse y el juego entre partidos políticos tendió a institucionalizarse (Bonvechci, 2002). Prueba de ello es la capacidad de conformar una coalición entre partidos para alcanzar el gobierno -por primera vez en la historia-. Sin embargo, al incrementarse el deterioro de la situación económica, el esquema político retomó la trayectoria institucional y la tradición cívica de largo plazo. Ello permite explicar por qué la profundización de la crisis económica ejerció un impacto negativo sobre la gobernabilidad democrática, tanto desde el punto de vista de la legitimidad como de la eficacia¹³⁴.

En primer lugar, las relaciones Ejecutivo-Legislativo retomaron la senda del desequilibrio institucional. Al igual que en la instalación del patrón, ello estuvo personificado a partir de la implementación de medidas de *shock* con el uso de DNU¹³⁵. Ello sucedió a partir del alejamiento de la coalición del vice-presidente Álvarez y de la creciente autonomía que De la Rúa estableció respecto de su propio partido.

En cuanto al sistema de partidos, la pauta predominante fue la desintegración de los componentes institucionales que venían madurando: a) La primera evidencia radica en la fragilidad creciente del presidente Fernando De la Rúa. Esto se constata, en primer lugar, por la debilidad de una coalición de gobierno -que redundaría en virtual ruptura- constituida únicamente para derrotar al menemismo y acceder al poder. Prueba de esto y de la ausencia de un proyecto de gobierno alternativo es el mantenimiento del Plan de Convertibilidad. Tal cual repasáramos en el capítulo II, esta cuestión se vincula con una tradición de conformación de coaliciones que procuran derrocar un gobierno y que anuncian la refundación del país. En segundo lugar, la creciente debilidad del presidente se observó en la derrota electoral de octubre de 2001. b) La desintegración de los componentes institucionales también se observa a partir de la oposición del PJ que en ninguna

¹³³En la Cámara de Diputados, la mayoría absoluta estuvo dada por el apoyo de partidos menores. Vale recordar, sin embargo, los conflictos que existieron al interior del PJ, principalmente durante el segundo mandato de Menem.

¹³⁴Pérez Liñan (2002) señala los patrones que explican la inestabilidad política en Argentina, remarcando el carácter no excepcional de la misma en el contexto latinoamericano de los últimos años. Sin embargo, no es nuestra intención señalar la excepcionalidad del caso argentino, sino comprender el por qué de dicha inestabilidad.

¹³⁵Es importante recordar que fue el propio Poder Legislativo quien autorizó la delegación de poderes al Ejecutivo.

instancia cooperó. A pesar que algunos líderes lo reclamaran, la profunda división interna impidió que se gestara una estrategia concertada.

A estas fragilidades de las instituciones formales y de la trayectoria cívica al interior del sistema político, debemos agregar el estado de la opinión pública. La negociación que Menem emprendió a los efectos de obtener la autorización para procurar la reelección así como las acusaciones de corrupción contra su gobierno, comenzarían a erosionar la confianza en el sistema político (Levitsky, 2005). Esta creciente desafección trajo aparejado que la satisfacción con el funcionamiento de la Democracia pasara de un 46% en el año 2000 a un 20% en el año 2001, llegando incluso a un 8% en el año 2002¹³⁶. A su vez, en el año 2000 un 15,3% de los argentinos confiaba en los partidos políticos, en el año 2001 esa cifra llegaría al 12% y a un 4% en 2002. (Fuente: Latinobarómetro, 1999/2000, 2001 y 2002). Todo lo cual se complementa con el hecho que en el año 2000, un 10,2% de los encuestados respondió que no votaría por ningún partido político mientras que en el año 2001 esa cifra se elevó al 42% y en el año 2002 llegaría al 46% (Fuente: Latinobarómetro 1999/2000 y 2001)¹³⁷. El registro de un elevado porcentaje de “voto bronca” (votos en blanco y anulados) en las elecciones legislativas de octubre de 2001 significó la confirmación de este debilitamiento de las relaciones entre la sociedad y el sistema político. En este sentido, se dice que: “*Al reducirse o directamente negarse la complejidad de los problemas que afectan la gestión de gobierno, la insatisfacción con sus resultados termina por ser cargada a la cuenta de la «clase política» (...)*” (Novaro comp., 2002: 348).

Creemos que la consigna “*que se vayan todos*” es el reflejo -si bien heterogéneo- de una ciudadanía que no había participado del proceso de construcción del patrón de crecimiento, que se sentía frustrada por sus resultados y que no encontraba alternativas luego de los rumbos seguidos por el gobierno de Fernando De la Rúa y por los legisladores que lo apoyaron. En sí, el retorno de estrategias “decisionistas” y el contenido de las mismas, dejó sin alternativa partidaria institucional a la ciudadanía. Todo lo cual, se enmarcó en el gobierno de una coalición que, como dijéramos líneas atrás, no logró construir una identidad alternativa al asumir el gobierno¹³⁸.

En suma, la inestabilidad política y crisis de gobernabilidad a partir de la crisis económica, puede explicarse a partir de una trayectoria institucional y una tradición cívica donde no ha existido

¹³⁶Hemos incluido el año 2002 porque la medición del año anterior fue previo a la crisis.

¹³⁷Incluimos en esta cifra a quienes respondieron que votarían en *blanco/anulado* o que *no votarían a ningún partido* porque de hecho, lo que nos interesa es observar la desafección respecto de los partidos políticos.

¹³⁸A ello se debe agregar los drásticos procesos de transformación en las identidades partidarias. Si bien esto es una cuestión en la cual no hemos profundizado, queremos señalar algunas cuestiones. A comienzos de los años noventa el peronismo se alejó de su tradición estatista una vez que alcanzó el poder, adoptando fuertes políticas en dirección de la reducción del tamaño del Estado. Por su parte, la Alianza promovió ciertos axiomas que conformarían su agenda de gobierno que lejos estuvieron de cumplirse siendo incluso, motivo de alejamiento de sus principales figuras. Nos referimos a las acusaciones de corrupción, a la continuación en la aplicación de estrategias decisionistas y a la designación de Cavallo como ministro de Economía.

una acumulación -institucionalización- que volviese posible la cooperación y diálogo entre los componentes del sistema político para contener los efectos de la crisis.

En un marco de instituciones débiles¹³⁹ con *déficit republicano* (Portantiero citado en Novaro, 2003), el análisis de la coyuntura desde la Teoría de las Prospectivas, supone que tanto la élite política como la ciudadanía se encontraban en el dominio de las pérdidas¹⁴⁰. Los *incumbents* -gobierno-, siguieron un *prior option bias* que incluía el mantenimiento del patrón de crecimiento económico (Plan de Convertibilidad). El rumbo seguido no sólo incluyó una estrategia determinada en materia de política económica, sino también “cómo” se llevó adelante. Las “certezas” -instituciones formales y tradición cívica construidas ambas a partir de una trayectoria- alentaron la toma de decisiones riesgosas sin diálogo -el “cómo” de largo plazo-. Ello, tanto de parte del gobierno como de la oposición, minando primero la legitimidad y luego la eficacia de las mismas. La espiral fue en crecimiento, ya que una vez depuesto el presidente De la Rúa, sus sucesores ya no atados a una estrategia específica y en el marco de la crisis, optaron por decisiones riesgosas en materia de política económica como ser el *default* y posteriormente la devaluación. De parte de la ciudadanía, la opción por emprender cursos de acción riesgosos -manifestaciones y violencia- se vincula con la fragilidad y ausencia de alternativas institucionales. En suma, por la ausencia de “certezas” legítimas, alternativas.

A pesar que Uruguay había recorrido un proceso más profundo de reformas durante el régimen autoritario, nuestro trabajo se centra en el comportamiento de ambos casos como Democracias¹⁴¹. Al iniciarse la década del noventa Uruguay se encontraba en una etapa recesiva que, de todos modos, no tenía la magnitud que en aquellos años tuviera en Argentina. Además, la restauración democrática trajo aparejada la recuperación de espacios de diálogo político enraizados en la larga duración. La obligación de construir acuerdos producto del esquema de las instituciones formales ya repasadas¹⁴² incluyó también el retorno de los equilibrios institucionales como de la tradición cívica integradora. El resultado fue, por un lado, la existencia de coaliciones reformistas que emprendieron -algunas con más determinación que otras- un camino en una dirección similar al seguido por Argentina. Por otro, dado lo recién apuntando en relación al grado de institucionalización y a la no existencia de una crisis severa, la implantación del patrón de

¹³⁹Decimos que existen instituciones débiles desde la mirada que aquí hemos procurado desarrollar, es decir: instituciones -formales e informales- que fomentan o permiten la cooperación o diálogo político para la búsqueda de fines sustantivos. En este caso, el fin sustantivo era la preservación del binomio legitimidad/eficacia.

¹⁴⁰En el año 2001 un 79% de los encuestados respondió que la situación económica actual del país era *mala* o *muy mala*. (Fuente: Latinobarómetro, 2001)

¹⁴¹Para el año 1985 Uruguay presenta un índice de reformas estructurales que en América del sur es sólo superado por Chile. Al finalizar la década de los noventa, Uruguay es el país con menor índice de reformas estructurales (Fuente: Lora, 2001). Sin embargo, si se registra un cambio en los valores de dicho índice, por lo que se evidencia una orientación hacia los lineamientos del Consenso de Washington.

¹⁴²Nos referimos a la composición y funcionamiento del sistema de partidos y a las relaciones Ejecutivo-Legislativo determinadas no sólo por la estructura partidaria sino también por el sistema electoral, entre otras cuestiones.

crecimiento encontró “frenos” que arribaron desde diversas direcciones. La ciudadanía, la oposición partidaria -FA y luego EP-FA- y ciertos integrantes de las propias coaliciones, marcaron el ritmo de este rumbo, vetando incluso componentes centrales de la pretensión reformista¹⁴³.

En el transcurso de la década, las coaliciones reformistas siguieron triunfando en las elecciones. Sin embargo, la propia constitución de coaliciones así como los institutos de la coparticipación con partidos fuertemente institucionalizados, obligaron a la constante emergencia de lógicas negociales. Además, los triunfos se sucedieron con márgenes cada vez menores en tanto crecía electoralmente la oposición. Por lo tanto, los frenos se fueron volviendo cada vez más significativos. El triunfo de Jorge Batlle en las elecciones de 1999 significó el caso más extremo de estos constreñimientos, convirtiéndose en el presidente políticamente más débil de la historia política uruguaya (ver capítulo IV). De este modo, las pretensiones reformistas se vieron severamente limitadas por el funcionamiento de la coalición, por la presencia de una mayoría de otro partido en el Parlamento y por la activación de los institutos de Democracia directa. A ello hay que agregar la necesidad de gestionar una crisis que se estaba profundizando.

Desde el punto de vista de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, la gestión de la crisis implicó la continuación de una trayectoria de equilibrios institucionales; ya sea por la debilidad política del presidente en el marco de un sistema de partidos fragmentado o por la presencia de un Parlamento experiente -con altas tasas de reelección-¹⁴⁴. El anuncio que eran “políticos” los tiempos que corrían, suponía que la necesidad de acordar y concertar una salida generando estabilidad era un imperativo. Fueron tiempos de comunicación entre ambos poderes, de llamados a sala, de interpelaciones y negociación. A su vez, el nombramiento de un ministro de Economía con rasgos conciliadores que asiduamente concurrió al Parlamento es también prueba de ello. En Argentina, la asunción de Cavallo como ministro de Economía bajo la misma circunstancia de crisis severa, es prueba de la fragilidad de la coalición, de la autonomía que De la Rúa persiguió respecto de su propio partido y de la anulación de la opción “política” -de cooperación- para enfrentar la crisis.

En lo que refiere al sistema de partidos y a los rasgos institucionales del mismo, la experiencia de diálogo entre sus componentes tradicionales -PN y PC- lo ejemplifica la permanencia de todos los sectores que conformaban la coalición durante los meses más severos de la crisis. También es un indicador del desarrollo de la capacidad de diálogo, la “tradicionalización” y moderación que venía procesando el partido de oposición -EP-FA¹⁴⁵-. Todo lo cual, los ubica

¹⁴³Esto no significa que no haya existido un rumbo de acción, de hecho -y por eso podemos comparar el derrotero de ambos casos- sí se instaló un patrón de crecimiento. Pero, aquí estamos procurando identificar procesos no sólo en materia de política económica sino también esencialmente políticos.

¹⁴⁴Entre otras posibles causas ya mencionadas en el capítulo IV.

¹⁴⁵No hemos profundizado en esta cuestión sin embargo resulta claro que: tanto la aceptación de los actos electorales como el crecimiento electoral, estarían dando cuenta de un partido que se modera y que se “tradicionaliza”. Esto último

como actores que se han reconocido mutuamente y que han aceptado las reglas de juego. Por lo tanto, una vez que la crisis se profundizó, el *timing*, a diferencia de lo ocurrido en Argentina, fue en función de los rasgos recientemente mencionados; predominó la negociación y el intercambio en la toma de decisiones¹⁴⁶.

A esta solidez institucional al interior del sistema político podemos agregar el estado de la opinión pública. La constante participación ciudadana en diversas instancias electorales o de Democracia directa, han construido una percepción altamente favorable entre la ciudadanía respecto de la Democracia. De este modo, la satisfacción con el funcionamiento de la misma, si bien descendió en esos años, no registró las drásticas variaciones que se observaron para el caso argentino. Mientras que en 1999/2000 un 68% de los encuestados se manifestó satisfecho con el funcionamiento de la Democracia, en el año 2001 descendió a un 55%, en 2002 a un 53% y en 2003 la cifra llegaría a un 43%¹⁴⁷. Como dijéramos, en ningún caso la variación es tan radical como en Argentina, aunque sí se observa un aumento de los “demócratas insatisfechos” (Fuente: Latinobarómetro 1999/2000, 2001, 2002 y 2003). Por su parte, se registró un descenso de la confianza en los partidos: 38% en 2001, 30% en 2002 y 18% 2003. Sin embargo, el porcentaje de encuestados que manifestó que no votaría a ningún partido osciló entre un 13% en 2001 y 2002 y un 19% en 2003 (Fuente: Latinobarómetro 2001, 2002 y 2003)¹⁴⁸. De este modo, se observa que no se registraron las variaciones constatadas para el caso argentino. Por lo tanto, en Uruguay no se puede hablar de una desafección respecto del sistema político. A su vez, existía una alternativa política institucional -con identidad propia- con posibilidades ciertas de ganar en las elecciones siguientes, lo cual puede apoyar lo antedicho.

Analizando la coyuntura desde el punto de vista de la Teoría de las Prospectivas, sí podemos afirmar que tanto la ciudadanía como la élite política se encontraba en el *domain of losses*¹⁴⁹. Sin embargo, la trayectoria de solidez institucional y la tradición cívica de espacios de diálogo entre actores implicó que: si bien la estrategia de la coalición reformista fue la de seguir un rumbo de acción conocido y aceptado en materia de política económica, la forma de hacerlo se vinculó con dicha institucionalidad. En el caso del FA, la cooperación, sin eliminar la alternativa política que dicha fuerza suponía para la ciudadanía -“válvula de escape”-, se personificó en los

supone el ingreso a los patrones de tradición cívica del país y la construcción de una identidad propia a lo largo del tiempo.

¹⁴⁶Como mencionáramos en el capítulo IV, en un primer momento el gobierno tuvo “brotes” decisionistas.

¹⁴⁷Incluimos el año 2003 porque la medición del año anterior fue previo al desenlace de la crisis económica.

¹⁴⁸Nuevamente, incluimos el año 2003 porque la medición del 2002 es anterior al desenlace de la crisis. A su vez, al igual que para el caso argentino, agrupamos las respuestas: *voto en blanco/anulado* y *no votaría a ninguno*. Vale advertir que a diferencia de Argentina, Uruguay se encontraba en la mitad del período inter-electoral.

¹⁴⁹En el año 2002 un 66,5% de los encuestados respondió que la situación económica actual del país era *mala* o *muy mala*. Si incluimos a quienes respondieron que la situación era *regular*, la cifra se eleva al 96% (Fuente: Latinobarómetro, 2002).

llamados a la estabilidad. Desde la ciudadanía, el estilo de conducirse también encontró lazos con la institucionalidad antes descripta; esto suponía esperar al próximo acto electoral.

Así, con instituciones sólidas, construidas en la larga duración y con una tradición cívica de diálogo e inclusión a partir de pautas mutuamente respetadas, se explica por qué la crisis económica no recayó en crisis de gobernabilidad.

Resumen de las dimensiones de análisis para la trayectoria y la coyuntura de crisis en Argentina y Uruguay

Cuadro 1. La diferencia crucial.

Período de análisis	Dimensiones de Análisis	Argentina	Uruguay
I. Trayectoria	Sistema de partidos	Partidos con fuertes lazos con la sociedad. No reconocimiento del rival	Institucionalizado
	Timing en la instalación del patrón de crecimiento	Shock	Gradualismo
	Relaciones Ejecutivo-Legislativo	Poder Legislativo reactivo	Comunicación entre poderes → "frenos y contrapesos"
II. Crisis	Sistema de Partidos	Desinstitucionalización	Institucionalización
	Coalición y Relaciones Ejecutivo-Legislativo	Coalición minoritaria y frágil. Poder Legislativo reactivo y servil	Coalición mayoritaria y estable. Comunicación entre poderes
	Timing en la toma de decisiones para enfrentar la crisis	Shock → decisionismo	Gradualismo → "tiempos políticos"
	Relaciones ciudadanía-tomadores de decisión	Desafección	Estabilidad
En Suma:		No existencia de espacios de cooperación y diálogo	Existencia de espacios de cooperación y diálogo

CONCLUSIONES:

A continuación presentaremos las principales conclusiones de nuestro trabajo. En primer lugar, repasaremos nuestro argumento teórico. En segundo lugar haremos una breve recapitulación de lo expuesto en las diversas secciones de la monografía; esta vez a los efectos de presentar una mirada de corte más teórico. Por último, introduciremos posibles líneas para la continuación de la temática aquí analizada.

El propósito del presente trabajo fue siempre aportar un marco general, utilizando variables que permitiesen estudiar, desde una mirada específica sobre un hecho concreto -crisis económica-, los espacios de cooperación política -de entendimiento y diálogo-. La tarea realizada consistió en indagar en el vínculo que se teje entre la economía y la política. En este sentido, partiendo de una crisis económica en dos países, se buscó explicar la diferente reacción política en términos de gobernabilidad.

A lo largo del trabajo hemos establecido que, para que la política tenga un diferencial margen de maniobra en instancias de crisis -sin discutir si es proactiva o reactiva- requiere de una tradición cívica e instituciones formales que permitan la cooperación. Para ello, creíamos imprescindible realizar un rastreo en la trayectoria política de las formas de interacción que se suceden en la toma de decisiones que afectan al colectivo. ¿Cómo ha sido la vida pública? ¿Cómo se han adoptado las decisiones que afectaron a toda la comunidad política? ¿Cuántas instancias hubo de interacción previo a la adopción de un rumbo de acción y quiénes formaron parte? ¿Cómo se vincularon y relacionaron los distintos componentes del sistema político en cada país durante la crisis?

De este modo, en primer lugar se definió la forma de abordar la relación entre el desenlace de la última crisis económica en Argentina y Uruguay con el surgimiento o no de una crisis de gobernabilidad democrática. Para ello, se revisaron las estructuras formales e informales -de tradición cívica- en cada país. Luego, repasamos esquemáticamente el camino que Argentina y Uruguay emprendieron para la instalación del patrón de crecimiento económico que luego entraría en crisis. En este sentido, no sólo se observó en que consistieron las medidas orientadas hacia dicho patrón, sino también cómo se llevaron a cabo. Posteriormente, se describieron los sucesos que derivaron en el desenlace de la crisis económica. Finalmente se procuró explicar por qué ante similar estallido de un similar patrón de crecimiento, la reacción en términos de gobernabilidad democrática fue diferente.

La crisis económica ha sido entendida como un punto de la trayectoria de ambos casos. Se estableció que el diferente impacto de la crisis económica sobre la gobernabilidad democrática se explica a partir de una diferente articulación de espacios de diálogo entre actores al interior de los respectivos sistemas políticos; construidos a lo largo de las historias políticas de cada país. La dirección y el patrón instalado fue el mismo. Pero la diferente conjugación institucional y de pautas

de tradición cívica conformaron un esquema de espacios reales para el entendimiento que volvieron diferente la reacción de cada país frente a la crisis económica.

Mientras Argentina cargó con una tradición cívica de luchas entre identidades que no se reconocieron, Uruguay ha recorrido un camino más inclusivo¹⁵⁰. Concomitantemente, mientras en Argentina el sistema de partidos no ha logrado la institucionalización de identidades no abarcadoras del “todo”, en Uruguay es posible afirmar que los partidos políticos han construido identidades claramente reconocibles. Éstas, se conjugaron además con reglas de juego -creadas por los propios partidos- donde el diálogo y el acuerdo sobre aquellas fueron rasgos constantes -aunque con ciertas excepciones-.

De todo ello deviene también un vínculo preciso entre poderes de gobierno. En Argentina, la pauta predominante ha sido la de la ausencia de equilibrios. En Uruguay, si bien los presidentes contaron con importantes poderes constitucionales, el esquema que se configuró a partir de otras reglas de juego -configuración del sistema de partidos a partir del régimen electoral- dio cuenta de la necesidad de buscar el acuerdo para desarrollar la agenda.

Por último, los vínculos entre la ciudadanía y los tomadores de decisión maduraron de modo disímil. En Argentina: “...aunque la sociedad ya no formule perentorias demandas tomándole la palabra a la recurrente promesa de gloria, las fallas generalizadas de la cooperación que impiden el comienzo de una salida de crisis transforman en furia un desencanto sin ilusión.” (Novaro comp., 2002: 349). En Uruguay, la institucionalización de la participación en diversas instancias democráticas así como la configuración de identidades políticas reconocibles y no excluyentes -en tanto compartieron modos de acción política-, provocó que la ciudadanía encontrara lazos de confianza dentro de la oferta política institucional.

Todo lo mencionado evidencia -al menos en las dimensiones de análisis aquí seleccionadas- la existencia de diferentes espacios -construidos en la trayectoria histórica- para la cooperación y el diálogo. De este modo, enfrentados a una similar crisis y ubicados -tomadores de decisión y ciudadanía- en el dominio de las pérdidas, la reacción frente al riesgo fue diferente. Esto sucedió por la existencia de una diferente articulación tanto institucional como de tradición cívica; las “certezas” eran diferentes. En Argentina, ello derivó en crisis de gobernabilidad donde no sólo se vio afectada la eficacia sino también la legitimidad. En Uruguay, dicha articulación permitió amortiguar los efectos de una crisis severa, evitando el colapso de la legitimidad y eficacia de las decisiones adoptadas.

Con una mirada hacia futuras aproximaciones de la temática, consideramos que sería interesante observar cómo reaccionan los nuevos gobernantes (Vázquez y Kirchner) frente a una

¹⁵⁰Vale advertir que ello no supuso de nuestra parte el no reconocimiento de la existencia de espacios de competencia y lucha de intereses.

crisis que pueden acusar como heredada. Por lo tanto, ubicados los nuevos tomadores de decisión en el dominio de las pérdidas ¿cuáles son las oportunidades para el cambio de patrón de crecimiento económico en términos de la Teoría de las Prospectivas? También, profundizando en las líneas de comunicación entre una crisis económica y el sistema político, sería importante comprobar si es posible generalizar que: a mayor aplicación de medidas de *shock* en materia económica, mayor es el impacto de una crisis sobre la gobernabilidad democrática. Interesaría indagar entonces -desde el punto de vista politológico- en la cantidad de certezas que una comunidad se da a sí misma para reducir los espacios -tanto económicos como políticos- de incertidumbre y especulación. Para ello, creemos que las instituciones cumplen un rol, no sólo como reglas de juego para la lucha de diversidades, sino como el punto de equilibrio para la convivencia de éstas y la resolución de problemas que afectan a todos por igual.

En suma, el modelo teórico a construir en futuras investigaciones estaría dado por lo siguiente: la economía determina la política cuando las posibilidades estructurales y las experiencias de cooperación son reducidas; por ejemplo, cuando los conflictos entre identidades son "totalizantes" y no meramente tensiones entre intereses divergentes. A su vez, la economía no determina la política, cuando las experiencias de cooperación y diálogo son sólidas.

BIBLIOGRAFÍA

- ABAL MEDINA, Juan (h) y Suárez Cao, Julieta (2002): “La competencia partidaria en la Argentina: sus implicancias sobre el régimen democrático”, en CAVAROZZI, Marcelo y ABAL MEDINA, Juan Manuel: *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Ediciones Homo Sapiens, Buenos Aires, Argentina.
- AMADEO, Eduardo (2003): *La salida del abismo. Memoria política de la negociación entre Duhalde y el FMI*, Editorial Planeta, Buenos Aires, Argentina.
- ANTÍA, Fernando (2001): “La economía uruguaya desde el restablecimiento de la Democracia, 1985-2000”, en Instituto de Economía: *El Uruguay del siglo XX: La Economía*, Ediciones de la Banda Oriental e Instituto de Economía-FCCEEA-UdelaR, Montevideo, Uruguay.
- ARBÓS, Xavier y GINER, Salvador (1996): “La Gobernabilidad”, en ¿?: *Ciudadanía y Democracia en la encrucijada mundial*, Siglo XXI Editores, Madrid, España.
- ASTORI, Danilo (2001): “Estancamiento, desequilibrios y ruptura. 1955-1972”, en Instituto de Economía: *El Uruguay del siglo XX: La Economía*, Ediciones de la Banda Oriental e Instituto de Economía-FCCEEA-UdelaR, Montevideo, Uruguay.
- BARRÁN, José Pedro y NAHUM, Benjamín (1984): “El Problema Nacional y el Estado: un marco histórico”, en: ¿?: *La crisis uruguaya y el Problema Nacional*, CINVE, Montevideo, Uruguay.
- BEREJEKIAN, Jeffrey (1997): “The gains debate: framing state choice”, en *The American Political Science Review*, vol. 91, n°4, EEUU.
- BERGARA, Mario et al. (2004): *Political Institutions, Policymaking processes and political outcomes: the case of Uruguay*, Latin American Research Network, BID.
- BERTINO, Magdalena, BERTONI, Reto, TAJAM, Héctor y YAFFÉ, Jaime (2001): “La larga marcha hacia un frágil resultado. 1900-1955”, en Instituto de Economía: *El Uruguay del siglo XX: La Economía*, Ediciones de la Banda Oriental e Instituto de Economía-FCCEEA-UdelaR, Montevideo, Uruguay.
- BÉRTOLA, Luis y PORCILE, Gabriel (2000): “Argentina, Brasil y Uruguay y la economía mundial: una aproximación a diferentes regímenes de convergencia y divergencia” en BÉRTOLA, Luis: *Ensayos de historia económica*, Trilce, Montevideo, cap. 3.
- BONVECCHI, Alejandro (2002): “Estrategia de supervivencia y disuasión. Los procesos políticos de la política económica después de las reformas estructurales”, en NOVARO, Marcos comp.: *El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad*, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, Argentina.

- BONVECCHI, Alejandro (2004): “La eficacia de las inconsistencias: teoría y práctica del gobierno de la economía”, en NOVARO, Marcos y PALERMO, Vicente: *La historia reciente. Argentina en Democracia*, Edhasa, Buenos Aires, Argentina.
- BUQUET, Daniel et al. (1998): *Fragmentación política y gobierno en Uruguay: ¿Un enfermo imaginario?*, CSIC-FCS-ICP, Montevideo, Uruguay.
- BUQUET, Daniel (2000): Fragmentación y fraccionalización política: de la oferta electoral a la conformación del gobierno”, en LANZARO, Jorge coord.: *La Segunda transición en Uruguay. Gobierno y Partidos en un tiempo de Reformas*, colección de Ciencia Política La Torre de Babel, Fundación de Cultura Universitaria e ICP-UdelaR, Montevideo, Uruguay.
- BUQUET, Daniel et al. (2002): *Informe de Coyuntura N°3: otro país*, Ediciones Trilce e ICP-FCS-UdelaR, Montevideo, Uruguay.
- BUQUET, Daniel et al. (2003^a): *Informe de Coyuntura N°4: entre la cooperación y la competencia*, Ediciones Trilce e ICP-FCS-UdelaR, Montevideo, Uruguay.
- BUQUET, Daniel (2003^b): “Elecciones y sistema electoral”, en NAHUM, Benjamín coord.: *El Uruguay del siglo XX: La política*, Ediciones de la Banda Oriental e ICP-FCS-UdelaR, Montevideo, Uruguay.
- BUQUET, Daniel et al. (2004): *Informe de Coyuntura N°5: la política en el umbral de cambio*, Ediciones Trilce e ICP-FCS-UdelaR, Montevideo, Uruguay.
- BULMER-THOMAS, Victor. (1994): *La Historia Económica de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, cap. 3.
- BUSTELO, Pablo (2004): “Las crisis financieras en Asia y en Argentina: un análisis comparado” en ¿?.
- CAETANO, Gerardo; RILLA, José y PÉREZ ANTÓN, Romeo (1987): “La partidocracia. Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos”, en *Cuadernos del CLAEH*, n°44, CLAEH, Montevideo, Uruguay.
- CAETANO, Gerardo y RILLA, José (2003): “Los partidos políticos uruguayos en el siglo XX”, en NAHUM, Benjamín coord. (2003): *El Uruguay del siglo XX: La política*, Ediciones de la Banda Oriental e ICP-FCS-UdelaR, Montevideo, Uruguay.
- CANCELA, Walter y MELGAR, A (1985): *El desarrollo frustrado. 30 años de economía uruguaya*, CLAEH-EBO, Montevideo, Uruguay.
- CASTIGLIONI, Rossana (2005): “Introduction”, en *The politics of social policy change in Chile and Uruguay: retrenchment versus maintenance, 1973-1998*, Routledge, Inglaterra.
- CAVAROZZI, Marcelo y CASULLO, Esperanza (2002): “Los partidos políticos en América Latina hoy: ¿Consolidación o crisis?”, en CAVAROZZI, Marcelo y ABAL MEDINA, Juan Manuel: *El*

asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal, Ediciones Homo Sapiens, Buenos Aires, Argentina.

- CEPAL (2003): *Panorama Social*, CEPAL, www.eclac.org.
- CHASQUETTI, Daniel y MORAES, Juan Andrés (2000): “Parlamento y gobierno en el Uruguay. Hipótesis para una teoría del ciclo político”, en LANZARO, Jorge coord.: *La Segunda transición en Uruguay. Gobierno y Partidos en un tiempo de Reformas*, colección de Ciencia Política La Torre de Babel, Fundación de Cultura Universitaria e ICP-UdelaR, Montevideo, Uruguay.
- CHASQUETTI, Daniel (2003): “El proceso constitucional en el Uruguay del siglo XX”, en NAHUM, Benjamín coord.: *El Uruguay del siglo XX: La política*, Ediciones de la Banda Oriental e ICP-FCS-UdelaR, Montevideo, Uruguay.
- CHASQUETTI, Daniel (2004): “La oposición en la era de las coaliciones: el desempeño parlamentario del FA (1985-2003)”, en LANZARO, Jorge coord.: *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*, Editorial Fin de Siglo-ICP, Montevideo, Uruguay.
- CHILCOTE, Ronald (2000): *Theories of comparative Political Economy*, Westview Press, EEUU.
- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO (2004): *Latinobarómetro 2004: Una década de mediciones*, Santiago de Chile, Chile.
- CORBETTA, José y PÉREZ LIÑAN, Aníbal (¿?): “Evaluando la trayectoria democrática Argentina: una perspectiva desde los años noventa”, en ¿?
- COX, Garry y MORGENSTERN, Scott (2002): “Latin America reactive assemblies and proactive presidents”, en MORGENSTERN, Scott y NACIF, Benito eds.: *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, EEUU.
- CRESPO, I; LAGO, M y PEREA, E (1999): “Metodología de la Ciencia Política”, en *Cuadernos Metodológicos*, n°28, CIS, Madrid, España.
- DA COSTA, Néstor coord. (2003): *Los valores de los uruguayos*, Programa de Educación en Valores, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo, Uruguay.
- DAMILL, Mario (2000): “El balance de pagos y la deuda externa pública bajo la convertibilidad”, en *Documentos Cedes*, n°6, CEDES, Buenos Aires, Argentina.
- DAMILL, Mario; FRENKEL, Roberto y RAPETTI, Martín (2005): “La deuda argentina: historia, default y reestructuración”, en *Documentos Cedes*, n°16, CEDES, Buenos Aires, Argentina.
- DE RIZ, Liliana y TORRE, Juan Carlos (2002): “Argentina desde 1946”, en LYNCH, John et al.: *Historia de la Argentina*, Editorial Crítica, Argentina.
- DE SIERRA, Gerónimo (1994): “Neoliberalismo, ajuste y cambios sociopolíticos en el Uruguay”, en DE SIERRA, Gerónimo (comp.): *Los pequeños países de América Latina en la hora neoliberal*, Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela.

- EATON, Kent (2002): "Fiscal Policy Making in the Argentina Legislature", en MORGENSTERN, Scott y NACIF, Benito eds.: *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, EEUU.
- ECONOMIST (1999): "Rethinking Thinking", en *Economist*, vol. 352, n° 8150, ¿?
- FAILACHE, César et al. (2003): *Comisión sobre diagnóstico de la situación actual del país y lineamientos de salida a la crisis*, Facultad de CCEEA-UdelaR, Montevideo, Uruguay.
- FANELLI, José María; LORENZO, Fernando y ODDONE, Gabriel. (2002): *Fluctuaciones y crecimiento económico de América Latina durante la década del noventa: evaluación y agenda de política, ¿?*.
- FÉLIX BLANCO, Alfredo (2005): "Argentina: la deuda eterna", en *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, n° 39, <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/ar/> .
- FINCH, Henry (1980): *Historia económica del Uruguay contemporáneo*, Ediciones de la Banda Oriental (EBO), Montevideo, Uruguay.
- FINCH, Henry (1997): *Towards the new economic model*, Research Paper 22, Institute of Latin American Studies, University of Liverpool, Inglaterra.
- FORTEZA, Álvaro et al. (2003): *Understanding Reform, the uruguayan case*, Global Development Network, FCS-UdelaR, Montevideo, Uruguay.
- GARCÉ, Adolfo (2002): *Ideas y competencia política en Uruguay (1960-1973). Revisando el "fracaso" de la CIDE*, Ediciones Trilce, Montevideo, Uruguay.
- GERVASONI, Carlos (2002): *Crisis política y crisis financiera en el gobierno de la Alianza en la Argentina (1999-2001)*, Teresa Lozano Long Institute of Latin American Studies, University of Texas at Austin, EEUU.
- GODIO, Julio (2002): *Argentina: en la crisis está la solución. La crisis global desde las elecciones de octubre de 2001 hasta la asunción de Duhalde*, Editorial Biblos, Argentina.
- GRINDLE, Merilee y THOMAS, John (1991): *Public Choices and Policy Change*, Johns Hopkins University Press, EEUU.
- GRINDLE, Merilee (1999): *In quest of the Political: The Political Economy of Development Policy Making*, CID Working Paper n°17, Center for International Development, Harvard, EEUU.
- HABERMAS, Jürgen (1975): *Legitimation crisis*, Beacon Press, EEUU.
- HAGGARD, Stephan y KAUFMAN, Robert (1992): *The politics of economic adjustment: internacional constraints, distributive conflicts and the state*, Princeton University Press, New Jersey, EEUU.

- HAGOPIAN, Frances (2005): "Government Performance, Political Representation, and Public Perception of Contemporary Democracy in Latin America", en ¿?, University of Notre Dame, EEUU.
- INGLEHART, Ronald (1991): *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*, Siglo XXI de España Editores, Madrid, España.
- INGLEHART, Ronald y WELZEL, Christian (2004): "What insights can Multi-Country surveys provide about people and societies", en *Comparative Politics Newsletters*, American Political Science Association, EEUU.
- INSTITUTO DE ECONOMÍA (2002): *Principales objetivos e instrumentos de la política económica aplicada en Uruguay: 1990-2002*, Serie de Notas de Clase, NC1/03, Instituto de Economía-FCCEEA-UdelaR, Montevideo, Uruguay.
- INSTITUTO DE ECONOMÍA (2003): *Uruguay 2002-2003: Informe de Coyuntura*, Instituto de Economía-FCCEEA-UdelaR, Montevideo, Uruguay.
- JONES, Mark (2002): "Una evaluación de la Democracia presidencial argentina 1983-1995", en MAINWARING, Scott y SHUGART, Mathew comp.: *Presidencialismo y Democracia en América Latina*, Paidós Latinoamericana, Buenos Aires, Argentina.
- KAHNEMAN, Daniel y TVERSKY, Amos (1979): "Prospect Theory: An analysis of decision under risk", en *Econometrica*, vol. 47, n°2, EEUU.
- LANZARO, Jorge (1998^a): "La innovación en la política uruguaya", en MALLO, Susana coord., PATERNAIN, Rafael, coord., y SERNA, Miguel coord.: *El fin de siglo y la política en Argentina y Uruguay: comparaciones, predicciones y esperanzas, ¿?*, Montevideo, Uruguay.
- LANZARO, Jorge (1998^b): "El gobierno de partidos en la segunda transición. Uruguay 1985-1996", en BROVETTO, Jorge ed. y ROJAS, Mix ed.: *Uruguay, sociedad, política y cultura: de la restauración democrática a la integración regional*, CEXECI UDELAR, Montevideo, Uruguay.
- LANZARO, Jorge (2000): "El presidencialismo pluralista en la segunda transición", en LANZARO, Jorge coord.: *La Segunda transición en Uruguay. Gobierno y Partidos en un tiempo de Reformas*, colección de Ciencia Política La Torre de Babel, Fundación de Cultura Universitaria e ICP-UdelaR, Montevideo, Uruguay.
- LANZARO, Jorge (2003): "Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina", en LANZARO, Jorge coord.: *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, Argentina.
- LANZARO, Jorge coord. (2004): *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*, Editorial Fin de Siglo, Montevideo, Uruguay.

- LEVITSKY, Steven (2005): “Democratic Survival amidst Economic Failure”, en ¿?, University of Notre Dame, EEUU.
- LEVY, Jack (1997): “Prospect Theory, Rational Choice, and International Relations”, en *International Studies Quarterly*, vol. 41, n°1, The International Studies Association, EEUU.
- LLANOS, Mariana (1998): “El presidente, el Congreso y la política de privatizaciones en la Argentina (1989-1997)”, en *Desarrollo Económico*, vol. 38, n° 151, Buenos Aires, Argentina.
- LORA, Eduardo (2001): *Structural Reforms in Latin America: What has been Reformed and How to Measure it*, Working Paper n°466, Research Department, IDB.
- LORA, Eduardo y PANIZZA, Ugo (2002): “Structural Reforms in Latin America Under Scrutiny”, en Seminario: *Reforming Reform*, IDB, Fortaleza, Brasil.
- LOWENSTEIN, Roger (2001): “Exuberance is Rational”, en *New York Times Magazine*, 11 de Febrero, EEUU.
- MALAMUD, Andrés (2001): *O presidencialismo na América do Sul: Argentina e Brasil em perspectiva comparada*, Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES-ISCTE), Lisboa, Portugal.
- MALAMUD, Andrés (2002^a): *La sorprendente persistencia del bipartidismo argentino*, presentado en III Congreso Europea de Latinoamericanistas, Amsterdam, Holanda.
- MALAMUD, Andrés (2002^b): “Partidos Políticos”, en PINTO, Julio Ernesto: *Introducción a la Ciencia Política*, EUDEBA, Buenos Aires, Argentina.
- MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy (1997): “Sistemas de Partidos en América Latina”, en MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy comp.: *La construcción de Instituciones democráticas*, CIEPLAN, Santiago de Chile, Chile.
- MAINWARING, Scott y SHUGART, Mathew (2002): “Presidencialismo y sistemas de partidos”, en MAINWARING, Scott y SHUGART, Mathew comp.: *Presidencialismo y Democracia en América Latina*, Paidós Latinoamericana, Buenos Aires, Argentina.
- MC GUIRE, James W (1997): “Partidos políticos y Democracia en Argentina”, en MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy comp.: *La construcción de Instituciones democráticas*, CIEPLAN, Santiago de Chile, Chile.
- MOREIRA, Constanza (2004): *Final de juego. Del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay*, Ediciones Trilce, Montevideo, Uruguay.
- MORGENSTERN, Scott (2002): “Explaining Legislative Politics in Latin America”, en MORGENSTERN, Scott y NACIF, Benito eds.: *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, EEUU.

- MORLEY, Samuel; MACHADO, Roberto y PETTINATO, Stefano (1999): "Indexes of structural reform in Latin America", en *Serie Reformas Económicas*, n°12, ¿?.
- MUSTAPIC, Ana María (2000): "Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina", en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 39, n°156, Buenos Aires, Argentina.
- MUSTAPIC, Ana María (2002): "Oscillating relations: president and congress in Argentina", en MORGENSTERN, Scott y NACIF, Benito eds.: *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, EEUU.
- NARBONDO, Pedro y RAMOS, Conrado (2002): "La reforma del Estado de la administración central en el segundo gobierno de Sanguinetti: realizaciones y déficits de un enfoque gerencialista", en ¿?, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- NORTH, Douglas (1990): *Institutions, Institutional change and Economic Performance*, Cambridge University Press, EEUU.
- NOTARO, Jorge (2001): "La batalla que ganó la economía.1972-1984", en Instituto de Economía: *El Uruguay del siglo XX: La Economía*, Ediciones de la Banda Oriental e Instituto de Economía-FCCEA-UdelaR, Montevideo, Uruguay.
- NOVARO, Marcos y PALERMO, Vicente (1996): *Política y poder en el gobierno de Menem*, Grupo Editorial Norma, FLACSO, Buenos Aires, Argentina.
- NOVARO, Marcos (2002^a): "Presentación: lo evitable y lo inevitables de la crisis", en NOVARO, Marcos comp.: *El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad*, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, Argentina.
- NOVARO, Marcos (2002^b): "La Alianza, de la gloria del llano a la debacle del gobierno", en NOVARO, Marcos comp.: *El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad*, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, Argentina.
- NOVARO, Marcos (2003): "Presidentes, equilibrios institucionales y coaliciones de gobierno en Argentina (1989-2000)"; en LANZARO, Jorge comp.: *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, Argentina.
- NOVARO, Marcos y PALERMO, Vicente (2004): "Introducción", en NOVARO, Marcos y PALERMO, Vicente comps.: *La historia reciente. Argentina en Democracia*, Edhasa, Buenos Aires, Argentina.
- O'DONNELL, Guillermo (1994): "Democracia Delegativa", en *Cuadernos del CLAEH*, n° 66, CLAEH, Montevideo, Uruguay.

- O'DONNELL, Guillermo (2001): "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", en *POSTData revista de reflexión y análisis político*, n°7, Buenos Aires, Argentina.
- PALERMO, Vicente (1999): "Mares agitados: Brasil y Argentina en el contexto latinoamericano", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n°11, Fundación de Cultura Universitaria e ICP-FCS-UdelaR, Montevideo, Uruguay.
- PANEBIANCO, Angelo (1994): "Comparación y explicación", en SARTORI, Giovanni y MORLINO, Leonardo eds.: *La Comparación en las Ciencias Sociales*, Alianza Universidad, Madrid, España.
- PAOLILLO, Claudio (2004): *Con los días contados*, Colección Búsqueda, Editorial Fin de Siglo, Montevideo, Uruguay.
- PÉREZ ANTÓN, Romeo (1988): "La concreta instauración de la Democracia uruguaya", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n°2, ICP-FCS-UdelaR, Montevideo, Uruguay.
- PÉREZ LIÑAN, Aníbal (2002): *Argentina and the new pattern of political instability in Latin America*, Department of Political Science, University of Pittsburgh, EEUU.
- PORTO, Luis (2002): *Uruguay 2002. Para entender la crisis bancaria*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, Uruguay.
- PORZECANSKI, Rafael (?); "Tipos de Democracia, política económica y desigualdad social en América Latina"; en VV.AA.: *Democracia, reforma económica y equidad en América Latina*, CLACSO, en prensa, Buenos Aires, Argentina.
- PRATS I CATALÁ, Joan (2001): "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco Conceptual y analítico", en *Revista Instituciones y Desarrollo*, n°10, Institut Internacional de Governabilitat, Barcelona, España.
- PUIGNAU, María del Rosario (2003): *La economía política del gradualismo: el papel de las ideas*, Monografía final de Licenciatura, FCS, Montevideo, Uruguay.
- RAGIN, Charles (1996): *The comparative method. Moving beyond Qualitative and Quantitative strategies*, University of California University Press, EEUU.
- RAMA, Martín (2003): "Política comercial endógena en Uruguay", en ABOAL, Diego y MORAES, Juan Andrés: *Economía Política en Uruguay: instituciones y actores políticos en el proceso económico*, Trilce, Montevideo, Uruguay.
- RAPOPORT, Mario (2003): *Historia económica, política y social de la Argentina 1880-2000*, Ed. Macchi, Buenos Aires, Argentina.
- REAL DE AZÚA, Carlos (1964): *El impulso y su freno. Tres décadas de batllismo y las raíces de la crisis uruguaya*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, Uruguay.

- REAL DE AZÚA, Carlos (1985): *Uruguay: ¿una sociedad amortiguadora?*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, Uruguay.
- ROCK, David (2002^a): “Argentina, de la primera guerra mundial a la revolución de 1930”, en LYNCH, John et al.: *Historia de la Argentina*, Editorial Crítica, Argentina.
- ROCK, David (2002^b): “Argentina, 1930-1946”, en LYNCH, John et al.: *Historia de la Argentina*, Editorial Crítica, Argentina.
- RUBENSON, Daniel (2000): *Participation and Politics: Social Capital, Civic Voluntarism, and Institutional Context*, Paper para el ECPR Joint Sessions of Workshops, University of Copenhagen.
- SARTORI, Giovanni (1994): “Comparación y método comparativo”; en SARTORI, Giovanni y MORLINO, Leonardo eds.: *La Comparación en las Ciencias Sociales*, Alianza Universidad, Madrid, España.
- SHUGART, Mathew y CAREY, John (1992): *Presidents and Assemblies. Constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge University Press, New York, EEUU.
- SPILLER, Pablo; STEIN, Ernesto y TOMASSI, Mariano (2003): *Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes: An intertemporal Transaction Framework*, Design Paper n°1, Latin American Research Network, BID.
- THALER, Richard (2000): “From Homo Economicus to Homo Sapiens”, en *The Journal of Economic Perspectives*, vol 14, n° 1, American Economic Association, EEUU.
- TOMASSI, Mariano coord. (2004): *Understanding Reform: the case of Argentina*, Universidad de San Andrés, Buenos Aires, Argentina.
- TORRE, Juan Carlos (1998): *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*, Paidós, Argentina.
- TSEBELIS, George (2000): “Veto players and institutional analysis”, en ¿?
- VAILLANT (2003): “Gobierno, bienestar colectivo e intereses particulares: el caso de la reforma comercial en Uruguay”, en ABOAL, Diego y MORAES, Juan Andrés: *Economía Política en Uruguay: instituciones y actores políticos en el proceso económico*, Trilce, Montevideo, Uruguay.
- VITELLI, Guillermo (2002): “Las rupturas de la convertibilidad y del Plan Real: la reiteración de una misma historia”, en *Revista Ciclos*, vol. 12, n°23, Buenos Aires, Argentina.
- VREELAND, James (2003): “Buscando condiciones, no dinero: el acuerdo de Uruguay con el FMI en 1990”, en ABOAL, Diego y MORAES, Juan Andrés: *Economía Política en Uruguay: instituciones y actores políticos en el proceso económico*, Trilce, Montevideo, Uruguay.
- WEYLAND, Kurt (2002): *The Politics of Market Reform in Fragile Democracies: Argentina, Brazil, Perú and Venezuela*, Princeton University Press, EEUU.

OTROS RECURSOS CONSULTADOS

- CEPAL: www.eclac.org
- Diario El País: www.elpais.com.uy
- Diario La Nación: www.lanacion.com.ar
- Diario Clarín: www.clarin.com.ar
- Freedom House: www.freedomhouse.org
- Latinobarómetro: *Latinobarómetro*, Santiago de Chile, Chile. Series de tiempo: 1999/2000, 2001, 2002 y 2003.